Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

DIRECTION GÉNÉRALE DE
LA RECHERCHE ET DU
DÉVELOPPEMENT

RESEARCH AND
DEVELOPMENT
DIRECTORATE

DIRECTION DE LA POLITIQUE,
DES PROGRAMMES ET DE LA
RECHERCHE

POLICY, PROGRAMS
AND RESEARCH
SECTOR

91-04669/

DOCUMENT DE TRAVAIL

DÉTERMINATION DE LA PEINE DES CONTREVENANTS AUTOCHTONES TENDANCES ET SOLUTIONS DE RECHERCHE

SCOTT CLARK
G.S. Clark and Associates Ltd.

juin 1989

WD1990 - 10b

Cette étude a été subventionnée par la Section de la recherche, ministère de la Justice, Canada.

Les opinions exprimées dans ce document sont uniquement celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les vues et les lignes de conduite du Ministère.

TABLE DES MATIÈRES

TABLEAUX vii

DIAGRAMMES ix

REMERCIEMENTS xi

SOMMAIRE xiii

PARTIE I : DISPARITÉS EN MATIÈRE DE DÉTERMINATION DE LA PEINE ... 1

1.0 Introduction 1

2.0 Approches applicables au problème 2

2.1 Préoccupations d'ordre général 2
2.2 Approches théoriques 4

3.0 Modèle fondé sur les étapes de prise de décision 6

4.0 La littérature et les sources de données canadiennes 15

4.1 Introduction 15
4.2 Issues des dossiers et type et durée de la peine 15
4.3 Période réelle d'incarcération 34

5.0 Valuation et calendrier de recherche 35

PARTIE II : SOLUTIONS DE RECHANGE EN MATIÈRE DE DÉTERMINATION DE LA PEINE 37

6.0 Solutions de rechange en matière de détermination de la peine : introduction 37

7.0 Cadre des programmes d'évaluation 41

8.0 Programmes universels gérés par des organismes 43

8.1 La situation en Alberta 43
8.1.1 Le projet de déjudiciarisation de High Level 44
8.1.2 Modes facultatifs de paiement des amendes 46
8.1.3 Le centre correctionnel communautaire de Grierson ... 47
8.1.4 Le "Talking Drum Youth Program" 47
8.1.5 Alberta : Résumé de la situation 48
8.2 Saskatchewan 49
8.2.1 Introduction 49
8.2.2 Les programmes d'OTC et de modes facultatifs de paiement des amendes 49
8.2.3 Le programme de dédommagement de la Saskatchewan 52
8.2.4 Le programme de cautionnement de la Saskatchewan .. 53
8.2.5 Le "Impaired Driver Treatment Program (programme de traitement des conducteurs condamnés pour conduite en état d'ébriété) 53
8.2.6 Centres d'aide aux contrevenants 54
8.2.7 Saskatchewan : Résumé de la situation 55
8.3 Manitoba 56
8.3.1 Introduction 56
8.3.2 Programme de substitution d'amende et Programme d'ordonnance de travail communautaire du Manitoba .. 56
8.3.3 Comités de justice du Manitoba 59
8.3.4 Accords de participation communautaire 61
8.3.5 Le programme de services de probation du CTDO 61
8.3.6 Manitoba : Résumé de la situation 62
8.4 Colombie-Britannique 62
8.5 Ontario 63
8.6 Nouveau-Brunswick 63
8.7 Nouvelle-Écosse 64
8.8 Québec 64

9.0 Projets communautaires 65

10.0 Calendrier de recherche 66

PARTIE III : SOMMAIRE – LACUNES DES CONNAISSANCES ACTUELLES .. 69

11.0 Lacunes des connaissances actuelles 69

BIBLIOGRAPHIE 69

TABLEAUX

Tableau 1	Suspects adultes : Issue des enquêtes préliminaires 1962-1984	17
Tableau 2	Suspects adultes : Issue des dossiers des suspects non cités a procès, 1962-1984	19
Tableau 3	Suspects adultes : Changements dans le temps des taux de déclaration de culpabilité – autochtones	20
Tableau 4	Suspects adultes : Changements au fil des ans des taux de déclaration de culpabilité – non-autochtones	21
Tableau 5	Suspects adultes : Acquittements et déclarations de culpabilité pour homicide et infractions connexes, 1976-1980	23
Tableau 6	Suspects adultes : Déclarations de culpabilité par types d'infractions, 1976-1980	24
Tableau 7	Suspects adultes : Peine définitive, 1976-1980	26
Tableau 8	Jeunes contrevenants soupçonnés d'homicide déférés aux tribunaux pour adultes : Issue de l'enquête préliminaire	28
Tableau 9	Jeunes contrevenants soupçonnés d'homicide déférés aux tribunaux pour adultes : Peine définitive	29

DIAGRAMMES

Diagramme 1 — Diagramme des mesures de rechange en matière de détermination de la peine 40

REMERCIEMENTS

L'auteur désire remercier pour leur aide tous ceux qui lui ont si généreusement donné de leur temps afin de répondre à ses questions à l'occasion des entrevues menées dans le cadre de ce travail. De même, il adresse tous ses remerciements aux Dʳs Ab Currie et Carol LaPrairie du ministère de la Justice pour les conseils qu'ils lui ont prodigués tout au long de l'exécution du projet.

SOMMAIRE

Le ministère de la Justice a demandé, par voie de contrat, à G.S. Clark and Associates Ltd. d'effectuer une étude préliminaire sur les tendances et solutions de rechange en matière de détermination de la peine concernant les autochtones au Canada. Le besoin de mener une telle étude est ressorti de l'intérêt général porté récemment à la situation des autochtones au sein du système de justice pénale (par exemple, la commission royale d'enquête sur les poursuites intentées contre Donald Marshall, fils; l'enquête sur les autochtones et le système judiciaire au Manitoba), ainsi que de déclarations plus spécifiques sur les disparités en matière de détermination de la peine. Sur ce dernier point, les opinions formulées par les personnes qui concluent à l'existence de préjugés raciaux dans la détermination de la peine (par exemple Jackson, 1987) diffèrent de façon radicale de celles des personnes qui prétendent que l'origine raciale n'aurait aucun effet sur les décisions (par exemple Bonta, 1989). Compte tenu de ces divergences, il est apparu nécessaire d'examiner les sources de données ainsi que les approches théoriques et méthodologiques appliquées à la question de la détermination de la peine. Voilà pourquoi le présent le document a été préparé.

Le problème des disparités entre les races est également lié à celui de la pauvreté et de l'incapacité de bon nombre de personnes, autochtones et non autochtones, à payer les amendes qui leur sont appliquées, ce qui leur vaut d'être emprisonnés pour défaut de paiement. Il semble que ce problème soit particulièrement important dans le cas des autochtones, tout simplement parce que leurs revenus tendent à être parmi les plus bas au pays. L'incidence de la pauvreté dans le contexte du système de justice pénale a récemment été portée à l'attention du public lorsqu'un juge de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a infirmé une décision qui aurait eu pour effet d'entraîner l'incarcération d'une femme condamnée pour vol de cigarettes qui n'était pas en mesure d'acquitter l'amende de 500 $ qui lui avait été appliquée (*The Globe and Mail*, le 10 février 1989).

La seconde partie du rapport découle de la première, en ce qu'on y fait un examen préliminaire des divers types de programmes de détermination de la peine qui existent (ou ont existé) à l'intention des autochtones. De façon générale, ces programmes sont soit universels (c'est-à-dire en théorie accessibles à tous les citoyens, autochtones ou non autochtones, d'un ressort donné), soit communautaires (c'est-à-dire mis en place et exploités dans une communauté autochtone donnée). Sont étudiés, dans l'examen de plusieurs programmes représentatifs, certains facteurs tels le financement, la structure, la raison d'être, les objectifs et les résultats des programmes en question.

Nous examinerons, dans les deux parties du présent document, les besoins en matière de travaux de recherche supplémentaires. Il semble qu'en ce qui concerne la disparité en matière de détermination de la peine, il faille d'abord établir des bases de données pouvant ensuite être analysées à l'échelle provinciale et nationale. Pour ce qui est des diverses solutions de rechange en matière de détermination de la peine, il nous sera d'abord nécessaire d'effectuer certains travaux sur le terrain afin de déterminer la portée et la nature des programmes antérieurs et actuels. Une fois les données compilées, des analyses comparatives des processus de détermination de la peine et des solutions de rechange pourront être effectuées afin de permettre l'élaboration de politiques et la conception de programmes dans un contexte éclairé.

PARTIE I : DISPARITÉS EN MATIÈRE DE DÉTERMINATION DE LA PEINE

1.0 INTRODUCTION

Les rapports de la Commission canadienne sur la détermination de la peine (1987) et celui du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général (1988) ne fournissent pas une évaluation exhaustive de la question de la détermination de la peine concernant les autochtones au Canada. Dans une large mesure, cette lacune est imputable à l'absence d'une base de données solide permettant d'identifier certaines tendances, d'établir des comparaisons et d'inférer des liens de causalité. Par exemple dans le rapport du Comité permanent, l'hypothèse suivante est formulée bien que n'étant étayée par aucune preuve, "[u]ne raison pour laquelle le pourcentage d'autochtones incarcérés est disproportionné est qu'un trop grand nombre d'entre eux sont inutilement condamnés à une peine d'emprisonnement". On se contente ensuite de conclure dans la partie touchant la détermination de la peine et les autochtones qu'il est nécessaire de trouver d'autres solutions de rechange à l'emprisonnement dans le cas des contrevenants autochtones (1988 : 237).

Même si ces rapports ne rendent pas compte de la qualité des analyses effectuées sur la question de la détermination de la peine des autochtones au Canada, leur importance n'en est pas moins grande étant donné la grande crédibilité dont ils bénéficient. Malheureusement, de tels rapports ne sauraient contribuer au processus d'élaboration de politiques appropriées. Qui plus est, même les travaux effectués de façon plus systématique présentent des lacunes au plan de l'analyse par suite de l'utilisation de bases de données incomplètes et de méthodologies de recherche douteuses. En conséquence, les concepteurs politiques éprouvent encore de la difficulté à préparer des plans à long terme en matière de détermination de la peine dans le cas des autochtones.

Deux objectifs sont visés dans la présente étude. Premièrement, nous examinerons la question des **disparités en matière de détermination de la peine entre autochtones et non autochtones** au Canada en vue de fournir un aperçu général de l'état des connaissances sur cette question, d'en identifier les lacunes et de recommander les activités de recherche nécessaires pour aider à l'élaboration de programmes et de politiques. Ces différentes tâches feront l'objet du présent rapport. Deuxièmement, nous projetons d'examiner les **solutions de rechange** en matière de détermination de la peine applicables aux contrevenants autochtones en vue de décrire l'état des connaissances sur cette question, d'en identifier les lacunes et de formuler des

recommandations en vue de l'exécution de travaux de recherches supplémentaires. Cet examen figure à la partie 2 du présent rapport.

2.0 APPROCHES APPLICABLES AU PROBLÈME

2.1 Préoccupations d'ordre général

Après examen de la littérature existante, il semble que le problème des disparités soit le plus souvent abordé dans le cadre de tentatives en vue d'expliquer la surreprésentation des autochtones dans les établissements correctionnels. Malheureusement, les auteurs se limitent souvent à une comparaison de la fréquence des incarcérations (et non de la période réelle d'incarcération) sans faire état du sexe, de l'âge, de l'endroit ou de variables d'ordre juridique telles que le type et la gravité de l'infraction et les antécédents du contrevenant.[1] Jamieson et LaPrairie (1987) insistent sur les difficultés que présente la tâche d'établir de façon exacte (sans parler de celle de l'expliquer) l'étendue de la surreprésentation des autochtones au sein du système judiciaire :

> Tout d'abord, il n'y a que peut d'organismes de justice pénale qui recueillent de l'information sur l'origine ethnique, et on peut douter de la fiabilité des données compilées. En deuxième lieu, la toile de fond à partir de laquelle la situation des contrevenants autochtones peut être comparée à celle de la population en général est suspecte, car les données du *Recensement de 1981*, au chapitre des autochtones, contredisent d'autres renseignements, dont les chiffres fournis par les organisations aborigènes. Enfin, l'évaluation de la surreprésentation autochtone dans le système de justice pénale dépend grandement des renseignements obtenus auprès des établissements correctionnels. Cette source démontre clairement que la proportion d'autochtones, chez les détenus, est supérieure à leur pourcentage manifeste dans l'ensemble de la population, mais ces chiffres signifient simplement que les autochtones sont surreprésentés à une étape finale du système de justice pénale, à savoir, l'incarcération. Ils ne nous apprennent rien sur les causes de ce phénomène, comme la gravité des accusations ou la durée de la sentence. En outre, ces données ne peuvent déterminer de liens de causalité à d'autres niveaux du système de justice pénale, dont les pratiques qui ont trait à l'inculpation et à l'imposition de la sentence (1987 : 4).

---

[1]Pour un point de vue différent, voir Muirhead, n.d.

Muirhead formule des observations analogues :

> [TRADUCTION]
> Le recours, dans la littérature, aux données concernant les admissions afin de décrire la présence des contrevenants dans les institutions correctionnelles souffre de sérieuses lacunes. En effet, le chiffre des admissions n'indique pas l'ordre de grandeur des sanctions appliquées par le système de justice pénale à chacun des contrevenants et, pour cette raison, ne constitue pas un fondement approprié pour un examen de la surreprésentation dans les établissements correctionnels (Muirhead, n.d. : ii).

Jamieson et LaPrairie vont plus loin en énumérant une série de question clés de recherche qui doivent être examinées avant de pourvoir expliquer de façon précise les problèmes de la détermination de la peine et de la surreprésentation des autochtones au sein du système de justice pénale (1987 : 4 et 5). Ces exigences en matière de données sont fondamentales, car sans elles, il nous est impossible de déceler les tendances et les liens de causalité en ce qui concerne la justice pénale et les autochtones. Pour ce qui est plus particulièrement de la question de la détermination de la peine, Jamieson et LaPrairie (1987 : 28) font état des besoins suivants en matière de données:

> Nombre d'autochtones, selon le type d'infraction, l'emplacement du tribunal et la juridiction, qui se voient imposer les peines suivantes :
>
> (a) incarcération (on indiquera les motifs de la condamnation, la durée de la peine, la portion de la peine purgée, et le type d'élargiseement accordé);
>
> (b) probation (on précisera la durée de la probation et les conditions qui s'y rattachent);
>
> (c) élargissement conditionnel, y compris les conditions qui y sont afférentes;
>
> (d) libération sans condition;
>
> (e) condamnation avec sursis; et
>
> (f) amende (montant).

La liste qui précède constitue, de fait, un des éléments d'une liste plus exhaustive de besoins en matière de données dont les suivants :

[TRADUCTION]

- durée de la peine par type d'infraction;
- type de peine par type d'infraction;
- durée et type de la peine en fonction des antécédents judiciaires;
- ensemble des données qui précèdent en regard de l'âge, du sexe et de l'endroit (milieu urbain, rural ou isolé).

Combler ces besoins en matière de données et les utiliser pour comparer la situation des contrevenants autochtones et non-autochtones nous permettra de préciser la nautre et l'étendue des disparités en matière de détermination de la peine au Canada.

2.2 Approches théoriques

Dans son étude sur la surreprésentation des autochtones dans les établissements correctionnels de la Colombie-Britannique, Muirhead (n.d.) fait les observations suivantes :

> [TRADUCTION]
> On tend, dans les explication théoriques, à adopter l'un ou l'autre des points de vue suivants. Dans le modèle dominant, on insiste sur l'importance du choc culturel entre une sous-culture autochtone "inadéquate" et la culture dominante dans laquelle les autochtones sont en voie d'asismilation. L'autre modèle met plutôt l'accent sur l'importance des facteurs socio-structurels et de leur évolution historique dans la détermination de rapports de dépendance fondés sur l'origine sociale entre l'ensemble des membres d'une sous-classe marginale, dont les autochtones sont une composante, et l'ordre social dominant (Muirhead, n.d. : ii).

La manière dont Muirhead classe ces modèles correspond de façon générale à celle de Reasons (1977), qui décrit une approche fondée sur "l'ordre et l'assimilation" et une approche fondée sur le "conflit et la pluralité" en vue de l'étude des rapports entre les races et les ethnies. Dans la première approche susmentionnée, on suppose que [TRADUCTION] "le problème indien" découle de lacunes d'ordre culturel au sein de se groupe racial et que les solutions à ce problème reposent dans l'assimilation des autochtones à la société dominante. Dans la seconde approche, on présume que les problèmes dans les rapports entre autochtones et blancs découlent d'un conflit entre des groupes raciaux et ethniques ayant des buts et des points vue opposés, situation qui, à son tour, découle d'inégalités dans la répartition des pouvoirs économiques, politiques et sociaux.

En ce qui a trait à la détermination de la peine, Zatz (1987) estime bien-fondés les modèles faisant appel aux rapports de dépendance fondés sur l'origine sociale et les inégalités dans la répartition des pouvoirs. Elle reprend l'expression [TRADUCTION]

"rationalit formelle" utilisée par Weber pour décrire le système judiciaire contemporain. Zatz cite les propos suivants tiré de l'ouvrage *Economy and Society* (*Économie et société*) de Weber :

> [TRADUCTION]
> La justice officielle permet aux parties intéressées de faire valoir leurs droits juridiques officiels dans la plus grande liberté Toutefois, **en raison de la répartition inégale des pouvoirs économiques, situation qu'a pour effet de légaliser le système de justice officiel**, cette même liberté ne manque pas de produire des conséquences qui vont à l'encontre des postulats de base de l'éthique religieuse ou de l'à-propos politique (Weber cité par Zatz, 1987 : 85; caractères gras ajoutés par Zatz).

Zatz soulique que Weber poursuit en soutenant que ce sont précisément les groupes titulaires des pouvoirs politiques et économiques qui sont intéressés à assurer le statu quo en ne dérogeant pas au fonctionnement du système de justice officiel.

Enfin, Zatz suggère que la détermination de la peine est intimement liée aux efforts déployés en vue de maintenir en place le système de justice officiel. A l'instar de Weber, elle formule l'argument suivant :

> [TRADUCTION]
> Plus concrètement, le système judiciaire acquiert une légitimité plus grande grâce à la rationalité formelle et à la bureaucratisation qui l'accompagnent. On considère qu'il applique ainsi la justice de façon équitable et impartiale. Pourtant, comme le soutiennent depuis longtemps les universitaires de tendance marxiste et comme il ressort de la preuve soumise en l'espèce, il est possible que les facteurs qui entrent dans les règles applicables au verdict soient eux-mêmes faussés, par des préjugés et que, par l'observance de ces règles, les peines ultimement appliquées reflètent nécessairement ces préjugés (Zatz, 1987 : 85).

Le document de Zatz consiste essentiellement en une revue de la littérature portant sur les travaux de divers auteurs qui ont utilisé des données primaires et soulevé certaines préoccupations d'ordre théorique en ce qui a trait à la détermination de la peine. Sur la base de cet examen, Zatz conclut que la race n'est pas **le** principal facteur déterminant en matière de détermination de la peine, mais qu'il s'agit d'**un** facteur "décisif", aux États-Unis à tout le moins. (Parmi les autres facteurs pertinents mentionnons le type d'infraction, le nombre d'arrestations et de condamnations antérieures, la négociation de plaidoyer et la période de détention préventive.) Elle soutient que la discrimination en matière de détermination de la peine est devenue plus subtile au fil des ans, mais qu'elle continue d'exister en vue de protéger les titulaires d'intérêts acquis de longue date dans la société. Pour reprendre la formulation de

Zatz : [TRADUCTION] "La rationalité formelle accrue du processus judiciaire a fait subir aux attitudes discriminatoires une chirurgie plastique produisant une nouvelle image supposément plus attrayante" (1987 : 87).

Même si le modèle fondé sur le conflit de classes examiné par Muirhead et Reasons, et dont Zatz a tiré des conclusions assez poussées, peut sembler assez attirant, les divers travaux de recherche effectués ne sont pas parvenus à rendre justice à ce modèle. Je n'ai découvert aucune étude appuyant sans équivoque l'argument de Zatz selon lequel la discrimnation institutionnalisée en matière de détermination de la peine existe au profit des classes de la société qui détiennet le pouvoir, bien que des modèles théoriques plus raffinés pourraient fort bien établir que tel est le cas.

Jusqu'à maintenant, au Canada à tout le moins, les travaux de recherche sur la déterminatio de la peine et la surreprésentation ont davantage visé à déterminer l'existence de disparités dans la détermination de la peine et leurs conséquences immédiates, plutôt qu'à expliquer les raisons de l'existence de ces disparités. En d'autres mots, l'approche généralement retenue ne cherche pas à examiner cette question dans l'optique suggérée par Zatz.

3.0 MODÈLE FONDÉ SUR LES ÉTAPES DE PRISE DE DÉCISION

Dans les observations concernant la situation des autochtones au sein du système de justice pénale au Canada, on décrit fréquemment la surreprésentation comme étant le problème (par exemple, dans le rapport du Comité permanent de la jsutice et du Solliciteur général). Essentiellement, comme l'indique Muirhead, cette information correspond généralement à la fréquence de l'incarcération et repose habituellement sur les données concernant les admissions. Une fois encore, comme le soulignent Jamieson et LaPrairie, cette approche ne fait qu'indiquer que les autochtones sont surreprésentés à une des étapes du processus pénal, soit l'incarcération, sans tenir compte d'autres facteurs qui expliqueraient davantage le traitement compraé des autochtones et des non-autochtones au sein du système; par exemple, le fait que les autochtones tendent à être incarérés pour des périodes plus courtes (Muirhead, n.d.) parce que des peines différentes leur sont appliquées à l'égard de certaines infractions (par exemple l'homicide – Moyer, 1987a, b).

Il serait plus utile d'exminer le système de jsutice pénale comme étant une série d'étapes de prise de décision, dont chacune peut donner lieu à des disparités dans le traitement des autochtones et des non-autochtones. Sil nous retenons l'idée de LaPrairie selon laquelle le processus judiciaire est un continuum, il nous est alors possible d'identifier certaines étapes de prise de décision précises dans ce continuum, chaque étape visant une catégorie particulière de problèmes auxquels serait appliquée une des

diverses solutions de rechange. Dans un tel modèle, l'incarcération ne constitue que l'une des solutions découlant d'une décision prise à une des étapes du continuum.

Le continuum de prise de décision peut être illustré de la manière siuvante :

Arrestation ⟶ inculpation ⟶ enquête préliminaire et procès ⟶
détermination de la peine ⟶ libération conditionnelle

Pour ce qui a trait à la question des disparités dans la détermination de la peine entre autochtones et non-autochtones, trois étapes de prise de décision sont particulièrement importantes : l'enquête préliminaire et le procès, la détermination de la peine et l'audition de la demande de libération conditionnelle. Une fois encore, chacune de ces étapes de prise de décision touche une question particulière à laquelle peuvent être appliquées solutions. Ce modèle spécifique peut être illustré de la manière suivante :

Étape de prise de décision	Question	Solutions	Variables
Enquête préliminaire/ procès	Issue	(a) rejet de l'accusation (b) acquittement (c) déclaration de (i) condamnation (ii) libération inconditionnelle	(a) antécédents judiciaires (b) type d'infraction (c) sexe/âge/ endroit/ scolarité/ emploi
Détermination	Type et durée de la peine	(a) libération sous condition (b) probation ou amende et/ou incarcération (durée précisée)	(a) antécédents judiciaires (b) type d'infraction (c) sexe/âge/ endroit/ scolarité/ emploi
Audition de la demande	Période réelle	(a) selone ce qui a été déterminee	(a) antécédents judiciaires (b) type d'infraction (c) sexe/âge/ endroit/ scolarité/ emploi

Les "variables" mentionnées dans le tableua ci-dessus sont les variables juridiques et non juridiques qui doivent être mesurées issue par issue, solution par solution afin de pouvoir brosser un tableau comparatif fidèle de la manière dont les individus et les groupes sont traités dans le cadre du processus décisionnel. Il va de soi que toutes les comparaisons doivent être effectuées sur une base autochtones-non-autochtones.

En Australie, certaines des étapes de prise de décision ont également été identifiées comme points de départ de travaux de recherche. Walker (1987 : 108 et 109), par exemple, pose une certain nombre de questions précises concernant le traitement des autochtones dans le système judiciaire :

[TRADUCTION]

1. Les autochtones semblement être arrêtés pour des infractions relativement peu importantes plus fréquemment que les autres membres de la société. Est-ce :

   (a) parce qu'ils commettent ces infractions plus fréquemment?
   (b) parce qu'ils commettent ces infractions de façon plus manifeste (par exemple être en état d'ébriété)?
   (c) parce qu'ils réagissent incorrectement même en cas d'intervention policière polie?
   (d) parce que dans certains cas ils sont "déjà connus de la police"?
   (e) parce qu'ils sont spécifiquement visés/provoqués par la police?

2. En cas d'arrestation, les autochtones sont placés sous garde plus fréquemment que les autres membres de la société. Est-ce :

   (a) parce qu'ils sont résidence/sans emploi?
   (b) en raison de la gravité de l'infraction?
   (c) en raison de leurs antécédents judiciaires?
   (d) parce qu'ils ne peuvent fournir de cautionnement ou trouver une personne se portant garante d'eux?
   (e) parce qu'ils ont des amendes en souffrance dont ils peuvent se "débarrasser" en restant en détention? (Par exemple en choisissant l'emprisonnement au lieu du paiement de l'amende)?
   (f) parce qu'ils profitent du gîte et du couvert gratuitement pour la nuit?
   (g) parce que leur réputation s'en trouve grandie aux yeux de leurs pairs?
   (h) parce que la police s'oppose à leur mise en liberté sous cautionnement?
   (i) en raison de préjugés de la part des juges?

3. Devant les tribunaux, il semble que les autochtones soient condamnés plus fréquemment que les autres membres de la société. Est-ce :

   (a) en raison de la nature de l'infraction?
   (b) par suite de lacunes dans la présentation de leur défense par leur avocate(e) (le cas échéant)?
   (c) en raison de leur attitude/allure en présence du juge/jury?
   (d) parce que la preuve présentée par la police a été retenue de préférence à la leur dans les cas où aucun témoin impartial n'était présent?
   (e) en raison de leur antécédents judiciaires?
   (f) en raison de préjugés de la part du juge/jury?

4. En cas de déclaration de culpabilité, les autochtones sont incarcérés plus fréquemment que les autres membres de la société. Est-ce :

   (a) en raison de la nature de l'infraction?
   (b) en raison de leurs antécédents judiciaires?
   (c) parce que, là où ils habitent, il n'y a pas de centre d'aide aux contrevenants, parce qu'il n'est pas possible de leur accorder de probation ou encore de leur appliquer des peines autres que l'incarcération?
   (d) parce qu'ils ne peuvent payer les amendes qui leur sont imposées?
   (e) en raison de préjugés?

Les observations générales ainsi que les questions plus spécifiques formulées par Walker s'appliquent également aux autochtones du Canada.

Fondant son analyse sur les "Australian Nation Prison Censuses" (recensements des prisons nationales australiennes) de 1982 à 1986, Walker a remarqué que dans le cas des soi-disant "autres" infractions "contre l'ordre public", les autochtones sont emprisonnés plus fréquemment que les non-autochtones (*ceteris paribus*); pour ce qui est des infractions plus graves, les aborigènes sont moins fréquemment incarcérés. Cependant, compte tenu de l'ensemble des catégories d'infractions, Walker a constaté que les autochtones se voient appliquer des peines d'emprisonnement moins longues lorsque leurs antécédents judiciaires sont pris en considération. Fait significatif, Walker conclut, après avoir examiné chacune des questions, que :

[TRADUCTION]
les tribunaux ne sauraient être blâmeés pour les élevés d'incarcération des autochtones. Au contraire, les tribunaux semblent particulièrement cléments à l'égard des contrevenants autochtones, spécialement si l'on tient compte du fait que les peines d'emprisonnement antérieures sont considérées comme un facteur fondamental en matière de détermination de la peine ayant pour effet d'entraîner des peines plus longues (Walker, 1987 : 114).

Une étude menée dans trois établissements provinciaux du nord de l'Ontario entre 1983 et 1985 et visant 152 détenus (52 autochtones et 74 non-autochtones) vient appuyer les conclusions de Walker (Bonta, 1989). Bonta conclut : [TRADUCTION] "Le factuer racial n'a eu aucune incidence sur les décisions des tribunaux et le traitement carcéral" (Bonta, 1989 : 49). L'auteur conclut également, dans cette même étude, que d'autres facteurs, y compris certains mentionnés dans le modèle fondé sur les étapes de prise de décisions décrit précédemment ainsi que dans les formulées par Walker, sont pertinents en ce qui a trait à l'issue des cas et au traitement carcéral. L'étude effectuée par Bonta est l'une des premières au Canada à aborder de la sorte ce problème et des suiiies devraient y être données en effectuant d'autres travaux de recherche de portée plus vaste.

Jackson (1987) fiat état de la nécessité d'effectuer des travaux de recherche spécifiques en ce qui a trait aux taux d'incarcération disprportionnés observés chez les Maoris de la Nouvelle-Zélande. Jackson fait remarquer que les disparités en matière de détermintaion de la peine n'ont pas été expliquées de façon satisfaisante dans ce pays, en partie à cause de l'existence d'un préjugé socio-culturel dans les analyses inter-culturelles. En conséequence,

[TRADUCTION]
Les inégalités qui sont susceptiles d'être mises à jour ne sont ni traitées sous forme de questios théoriques visant le processus décisionnel ni utilisées afin d'élaborer des analyses quantitatives du caractère approprié des structures. Il s'agit d'inéglités considérées comme aberrantes plutôt que systémiques.

Au plan analyrique, cette situation a eu deux conséquences. Elle a eu pour effet de limiter les recherches à l'évaluation de la mesure dans laquelle les gens s'adaptent aux structure établies, plutôt qu'à l'évaluation des structures elles-mêmes. Elle a également eu pour conséquence que la plupart des travaux de recherche visant l'application du système de justice au contrevenant Maori n'ont fait que décrire l'existence de certaines disparités entre ce contrevenant et les contrevenants Pakeha [non Maori] "comparables" (Jackson, 1987 : 32).

Hagan et Bumiller soulèvent un autre aspect important en matière d'approche de recherche. En effet, ils soutiennent qu'[TRADUCTION] "il existe des amorces d'orientations théoriques implicites dans les hypothèses que les chercheurs socio-juridiques [américains] font intervenir dans ce domaine de recherche" " l'approche fondée sur l'individu et le processus et l'approche fondée sur les structures et le contexte (Hagan et Bumiller, 1983 : 1). Essentiellement, le modèle décrit ci-dessus s'appuie sur l'approche fondée sur l'individu et le processus en ce qu'il se propose de décrire l'expérience des individus au sein du processus décisionnel en vue d'effectuer des comparaisons de groupes. Toutefois, l'approche fondée sur les structures et le contexte est elle aussi importante parce qu'elle permet aux chercheurs de préciser, pour des fins d'étude, des [TRADUCTION] "contextes structurels où la distinction fondée sur la race a le plus de chances de survenir" (*ibid.* : 31). Parmi les contextes structurels envisagés par Hagan et Bumiller mentionnons les tribunaux en milieu rural par opposition aux tribunaux en milieu urbain, ou encore des contextes spécifiques en matière de détermination de la peine telle (aux États-Unis) la peine de mort. Ces auteurs affirment que ce sont les différences d'ordre structurel et contextuel dans les travaux de recherche en matière de détermination de la peine qui expliquent souvent ce qui semble être des conclusions contradictoires entre différentes études concernant la discrimination. Un exemple patent de cela consisterait à comparer les résultats de travaux de recherche sur les différences dans les détermination de la peine en cas d'homicide dans les États du Sud au cours des années 60 avec des travaux analogues visant les États de la Nouvelle-Angleterre. Il faudrait évidemment tenir compte dans la comparaison des conclusiosn de ces études des différences énormes dans les contextes normatifs et politiques.

Hagan et Bumiller observent que même si l'on a eu tendance aux États-Unis à adopter l'approche fondée sur l'individu et le processus (tout comme au Canada), des études plus récentes ont également tenu compte du facteur structurel et contextuel (contrairement à ce qui s'est fait au Canada, à quelques exceptions près). Qui plus est, ils soutiennent qu'il est possible et nécessaire de tenir compte de ces deux points de vue dans toute recherche en matière de détermination de la peine :

> [TRADUCTION]
> Dans le cadre des importants travaux de recherche sur la détermination de la peine et le facteur racial qui seront effectués dans le futur, on procèdera à des analyses sur le processus de détermination de la peine de type individu-processus, analyses qui sauront également tenir compte des types de variations d'ordre structurel et contextuel dont nous avons discuté. Ces travaux de recherche exigeront des données permettant l'examen non seulement des caractéristiques des individus et de leurs dossiers au fur et à mesure de leur progression à l'intérieur du système de justice pénale, mais également des conditions d'ordre structurel et contextuel dans lesquelles leurs cas sont traités; autrement dit, devront être colligées des données sur chaque contrevenant à diverses étapes du processus et dans différents

> contextes. Ce type de données est coûteux à recueillir mais nécessaire afin de permettre l'examen approfondie des divers types de questions théoriques que nous avons soulevés. La détermination de la peine est l'une des issues des divers processus contextuels dans lesquels elle survient. (*ibid.* : 35)

Un exemple récent d'utilisation de l'approche fondée sur les structures et le contexte figure dans un document préparé par Bridges, Crutchfield and Simpson (1987). Ces auteurs ont appliqué des théories durkheimiennes, marxistes et weberiennes concernant les influences de la structure sociale de certaines régions et collectivités sur l'application de la loi et du processus judiciaire aux "Blancs et Non-Blancs". Les auteurs concluent de la manière suivante :

> [TRADUCTION]
> Il ressort des résultats de notre étude – entre les divers comtés [dans l'État de Washington] – que la taille relative de la minorité, le profil économique des minorités et le degré d'urbanisation produisent des effets très différents sur les taux d'incarcération des Blancs et des Non-Blancs. Les tribunaux des comtés dans lesquels on trouve d'importantes minorités, ainsi que ceux des comtés où le taux d'urbanisation est élevé appliquent aux Non-Blancs des peines d'emprisonnement selon des taux relativement **plus élevés** et aux Blancs selon des taux relativement **moins élevés** que les tribunaux des autres comtés. Ces effets distincts se produisent sans égard aux écarts d'ordre racial dans le nombre d'arrestations pour crime grave et violent. En conséquence, un taux élevé d'urbanisation ainsi que la présence d'un groupe minoritaire important ont pour effet d'accroître de façon notable le taux d'incarcération des Non-Blancs en regard de celui des Blancs. (Bridges et autres, 1987 : 355)

La recherche sur les disparités en matière de détermination de la peine imputables au facteur racial est considérablement plus avancée aux États-Unis qu'au Canada. Jusqu'à maintenant, au Canada, nous en sommes encore à tenter de rassembler les données fondamentales qui nous permettront de tirer certaines conclusions préliminaires d'ordre général au moyen de l'approche fondée sur les individus et le processus. A l'exception de Moyer (1987a; 1987b; 1988) qui a comparé, sur une base régionale, la détermination de la peine appliquée aux autochtones et aux non-autochtones dans les cas d'homicide, et de Hagan (1977) qui a étudié les conséquences de l'urbanisation et de la bureaucratisation (des tribunaux) sur le processus décisionnel judiciaire dans le cas des Indiens et des Métis en Alberta, l'approche fondée sur les structures et le contexte n'a pas été utilisée au Canada de façon efficace.

Dans la foulée des variables utilisées par Bridges et autres, on pourrait élargir la liste des variables tels la taille relative du groupe minoritaire, le profil économique et le

taux d'urbanisation qui sont utilisées pour tenir compte du lieu de résidence au moment du crime, du lieu du crime et du lieu de comparution du contrevenant pour la détermination de la peine. Dans le contexte canadien, compte tenu des possibilités intrinsèques de variations fondées sur l'emplacement géographique, de telles variables pourraient s'avérer pertinentes.

Certains autres problèmes, touchant même l'approche fondée sur les individus et le processus, ont continué, jusqu'à tout récemment au moins, à susciter des difficultés aux chercheurs américains travaillant dans ce domaine. Par exemple, Klepper, Nagin et Tierney (1983) font état des problèmes suivants :

> [TRADUCTION]
> ... que les études sur la discrimination dans l'issue des dossiers souffrent généralement d'au moins une de trois lacunes importantes identifiées : (1) l'absence de modèles formels de décisions de traitement dans le système de justice pénale, (2) le défaut de tenir compte des biais de l'échantillonnage découlant des nombreuses décisions de tamisage prises dans le cadre du système de justice pénale et (3) l'utilisation de grilles arbitraires afin de mesurer des décisions différentes au plan qualitatif (Klepper et autres, 1983 : 122).

Les auteurs poursuivent ainsi :

> [TRADUCTION]
> Il est possible, en principe, de corriger chacune des lacunes susmentionnées. Toutefois, il faudrait pour ce faire exécuter un impressionnant calendrier de recherches. En effet, il faut disposer de modèles soigneusement énoncés, tenant compte des motivations fondamentales des principaux intervenants du système de justice pénale et de la dynamique de leur interaction. Qui plus est, les ensembles de données devant être pris en considération devront être soigneusement choisis et peut-être même combinés aux résultats d'expériences étudiées afin d'atténuer les effets du choix de l'échantillonnage. Des techniques statistiques nouvelles et complexes devront être mises au point pour les fins de l'analyse. Même s'il s'agit là d'obstacles impressionnants, nous ne voyons aucune autre façon d'aborder ces problèmes (Klepper et autres, 1983 : 122).

Klepper et autres sont clairement d'avis qu'il faut appliquer un modèle tenant compte d'un processus décisionnel très spécifique à l'intérieur d'un continuum. Un modèle de ce genre – sous une forme dépouillée – applicable au contexte canadien a été présenté sous forme de tableau précédemment. J'ajouterais cependant que Klepper suggère des travaux de collecte et d'analyse de données plus approfondis que ceux que

nous sommes en mesure de faire au Canada pour l'instant. Par exemple, à l'exception de l'étude effectuée par Hagan (1975) portant sur les juges qui sont des [TRADUCTION] "tenants de la loi et de l'ordre par opposition aux juges qui ne le sont pas" en Alberta, le facteur concernant les motivations et les préjugés individuels n'a pas été appliqué à l'étude des disparités en matière de détermination de la peine au Canada.

J'estime qu'il nous faut d'abord documenter de façon précise les décisions intervenues lors des diverses étapes du processus décisionnel avant d'être en mesure d'intégrer à nos travaux les facteurs de motivation influant sur les décisions des divers intervenants du processus. En documentant les décisions elles-mêmes au moyen de variables d'ordre juridique (antécédents judiciaires, type d'infraction) et de variables non juridiques (sexe, âge, endroit) prévues par le modèle, nous pourrions brosser un tableau fidèle des disparités en matière de détermination de la peine au Canada. Il sera alors possible d'étudier plus à fond les causes du problème, comme le suggèrent Hagan et Bumiller ainsi que Klepper et autres.

4.0 LA LITTÉRATURE ET LES SOURCES DE DONNÉES CANADIENNES

4.1 Introduction

Nous examinerons, dans la présente partie du document, la littérature canadienne faisant appel au modèle exposé à la page 8. L'examen portera principalement sur trois étapes de prise de décision dans le processus – l'enquête préliminaire et le procès, la détermination de la peine et l'audition de la demande de libération conditionnelle – ainsi que les décisions respectives qui y sont prises – issue du dossier, type et durée de la peine et période réelle d'incarcération.

4.2 Issues des dossiers et type et durée de la peine

Les plus importants travaux effectués au Canada jusqu'ici en matière de comparaison de l'issue des dossiers et du type et de la durée des peines sont peut-être ceux de Moyer (1987a; 1987b; 1987c; 1988) et de Moyer et autres (1987). Les analyses effectuées par Moyer utilisent les caractéristiques des contrevenants adultes (1987a) et des jeunes contrevenants (1987b) d'origine autochtone et non autochtone soupçonnés d'homicide lorsqu'il prend en considération la race et le sexe des suspects. De plus, les diverses analyses font état de l'âge et celle portant sur les adultes tient compte de l'état civil.

Moyer fonde ses travaux sur des données visant la période de 1962 à 1984 tirées du programme sur l'homicide, du programme d'application de la loi et du Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ). L'ensemble de données comprend des renseignements sur tous les homicides signalés par la police depuis 1962. Les données concernant la victime, le suspect et les procédures judiciaires entamées (le cas échéant) sont incluses dans l'ensemble de données en ce qui concerne les infractions de meurtre pour la période de 1962 à 1973 et pour les infractions de meurtre, d'homicide involontaire et d'infanticide de 1974 à la fin de la période visée. Moyer signale également que la plupart des données concernant les victimes et les suspects ont été fournies au Centre canadien de la statistique juridique par les services de police au moyen du "Homicide Return" (rapport d'homicide). Avant 1977, les données concernant les tribunaux et les services correctionnels provenaient du programme des tribunaux du CCSJ. Depuis 1977, les renseignements sur les procédures judiciaires sont tirés des données touchant les admissions dans les pénitenciers fédéraux et de coupures de journaux (Moyer, 1987a : 3).

Dans Moyer (1987a : 40) il est également fait état des préoccupations exprimées par Jamieson et LaPrairie (*op. cit.*) et par Muirhead (*op. cit.*) en ce qui a trait à l'utilisation des données concernant les admissions dans les pénitenciers. Cependant, il semble qu'on ne dispose que de très peu d'ensembles de données cohérents afin d'effectuer des recherches dans ce domaine, à tout le moins depuis le milieu des années 70.

Les travaux de Moyer portent principalement sur les caractéristiques démographiques ainsi que les liens de parenté des suspects et des victimes d'homicide, autochtones et non autochtones. A cet égard, elle fait remarquer que ses travaux ne constituent qu'une analyse descriptive (par opposition à une analyse causale) en raison du fait que les dossiers concernant les victimes et le suspect ne sont pas fusionnés dans l'ensemble de données concernant les homicides. La fusion de ces dossiers permettrait d'appliquer des techniques multivariables à un large éventail de données concernant les suspects, les victimes et les circonstances des incidents (par ex., consommation d'alcool, utilisation d'une arme et lieu de l'incident).

Pour ce qui est des questions relatives à l'issue des dossiers et des peines, Moyer procède à quelques analyses comparatives tenant compte de la race et du sexe. Cependant, une fois encore, elle souligne que depuis 1975, les données utilisées sont tirées des données concernant les admissions ainsi que de coupures de journaux, ce qui soulève certaines questions quand au caractère exhaustif des données et à leur validité dans les observations formulées à propos du traitement des dossiers au fil des ans.

L'analyse qui suit des données concernant les homicides est directement tirée des travaux de Moyer (1987a : 40 à 43).

Le tableau 1 (tiré de Moyer, 1987a) n'indique aucune différence selon le sexe ou la race en ce qui a trait à l'issue des enquêtes préliminaires. Dans les cas où l'issue est connue, la plupart des inculpés ont été cités à procès soit pour le chef d'accusation initial soit pour un chef réduit et on observe très peu d'arrêt des procédures à l'étape de l'enquête préliminaire ou de renonciation à celle-ci. Environ cinq pour cnet des autochtones et des non-autochtones n'ont pas été cités à procès.

Tableau 1 Suspects adultes : Issue des enquêtes préliminaires 1962-1984

	Hommes		Femmes		Total	
	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-autochtones
Non cité(e)s à procès	4,6	4,0	5,3	8,6	4,7	4,5
Inculpé(e)s du chef d'accusation initial	67,2	73,4	61,6	64,2	66,1	72,4
Inculpé(e)s d'un chef d'accusation réduit	9,0	6,6	9,4	11,0	9,1	7,1
Arrêt des procédures	0,6	0,3	0,3	0,3	0,6	0,3
Issue en instance	0	–	0,3	0	0,1	0
Renonciation à l'enquête préliminaire	0,5	1,9	0	0,5	0,4	1,8
Issue inconnue ou sans objet	18,0	13,7	23,2	15,4	19,0	13,9
Total en pour cent	99,9	99,9	100,1	100,0	100,0	100,0
Nombre total de cas	1 415	5,954	341	729	1 756	6 683

* = moins de 0,1 pour cent

Source : Moyer (1987a)

Le tableau 2 fait état de l'issue du dossier dans le petit nombre de cas où les suspects n'ont pas été cités à procès. L'issue la plus fréquente était la suivante "accusation retirée ou rejetée" – 82 pour cent des autochtones et 62 pour cent des non-autochtones. On observe des écarts substantiels selon l'origine raciale dans les cas où les prévenus sont déclarés inaptes pour cause d'aliénation mentale. Dans le cas des femmes non autochtones, un quart d'entre elles comparativement à seulement six pour cent (une sur 18) des femmes autochtones ont été déclarées inaptes pour cause d'aliénation mentale; les données comparables pour ce qui est des hommes sont de zero pour cent pour les autochtones et 15 pour cent pour les non-autochtones. Dans l'ensemble, 17 pour cent des non-autochtones et un pour cent des autochtones ont été déclarés inaptes pour cause d'aliénation mentale et n'ont donc pas été cités à procès.

Tableau 2 **Suspects adultes : Issue des dossiers des suspects non cités a procès, 1962-1984**

	Hommes		Femmes		Total	
	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-autochtones
Suicide du suspect	0,0	4,0	0,0	3,2	0,0	3,9
Accusation retirée ou rejetée	83,3	61,9	77,7	61,9	82,1	61,9
Inapte pour cause d'aliénation mentale	0	14,6	5,6	25,4	1,2	16,8
Décès après le renvoi à procès à l'enquête préliminaire	1,5	2,8	0	3,2	1,2	2,9
Libération ou "aucun projet d'acte d'accusation" au terme de l'enquête préliminaire	7,6	10,5	5,6	6,3	7,1	9,7
ASD ou arrêt des procédures	7,6	6,1	11,1	0	8,3	4,8
Total en pour cent	100,0	99,9	100,0	100,0	99,9	100,0
Nombre total de cas	66	247	18	63	84	310

ASD = ajournement *sine die*

Source : Moyer (1987a)

Les tableaux 3 et 4 indiquent quelle était l'issue des procès (par ex., taux d'acquittement et taux de déclaration de culpabilité) pour les autochtones et les non-autochtones respectivement. Ces deux tableaux font état en ce qui a trait à l'issue du dossier d'un pourcentage considérable de cas classés sous la rubrique "Issue inconnue" pour les dernières années (particulièrement le début des années 80 mais également, dans une moindre mesure, la période de 1976 à 1980). Si on compare les tableaux 3 et 4, on observe que le taux de déclaration de culpabilité pour les hommes,

autochtones et non autochtones, est resté à peu près le même au cours des années 60 et au début des années 70 (environ les trois quarts des individus des deux groupes ont été déclarés coupables.) La situation n'est pas la même dans le cas des femmes. Une fois encore, les femmes non-autochtones avaient beaucoup plus de chances que leurs homologues autochtones d'être acquittées pour cause d'aliénation mentale au procès; par ex., de 1962 à 1970, 27 pour cent des femmes non-autochtones ont été acquittées pour cause d'aliénation mentale comparativement à quatre pour cent des femmes autochtones.

Tableau 3 **Suspects adultes : Changements dans le temps des taux de déclaration de culpabilité – autochtones**

	1962-1970		1971-1975		1976-1980		1981-1984	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Acquittement	19,7	46,7	11,3	16,0	8,6	11,0	8,1	2,3
Déclaration de culpabilité	73,3	48,9	75,4	61,7	62,0	56,0	37,1	37,9
Acquittement pour cause d'aliénation mentale	1,6	4,4	1,0	2,5	1,4	1,8	–	1,1
Autre	5,3	–	3,7	7,4	2,0	2,8	0,3	1,1
Issue inconnue	–	–	8,6	12,3	26,0	28,4	54,4	57,5
Total en pour cent	99,9	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	99,9	99,9
Nombre total de cas	304	45	301	81	442	109	294	87

Source : Moyer (1987a)

Tableau 4 **Suspects adultes : Changements au fil des ans des taux de déclaration de culpabilité – non-autochtones**

	1962-1965		1966-1970		1971-1975		1976-1980		1981-1984	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Homme	Femmes
Acquittement	15,1	35,7	13,1	22,3	12,3	23,4	11,2	15,3	5,6	7,5
Déclaration de culpabilité	72,5	42,9	73,8	45,7	72,9	49,7	66,3	51,5	39,5	29,2
Acquittement pour cause d'aliénation mentale	8,3	19,0	10,0	29,8	8,0	15,8	6,1	10,7	3,3	5,0
Autre	2,0	2,4	2,6	2,1	1,7	4,1	0,9	2,0	0,4	2,5
Issue inconnue	2,2	–	0,5	–	5,1	7,0	15,6	20,4	51,1	55,9
Total en pour cent	100,0	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,1	99,9	99,9	100,0
Nombre total de cas	458	42	772	94	1 378	171	1 713	196	1 373	161

Source : Moyer (1987a)

Au cours de la période 1971-1975, l'écart selon la race était un peu moins grand (16 pour cent des femmes non-autochtones contre trois pour cent des femmes autochtones ont été acquittées pour cause d'aliénation mentale).

A l'exclusion de la période 1962-1970 (au cours de laquelle les femmes autochtones avaient beaucoup plus de chances d'être acquittées que les hommes autochtones), on n'observe pas d'écarts importants fondés sur le sexe dans les taux de déclaration de culpabilité des suspects autochtones (tableau 3). On remarque des écarts plus considérables dans le cas des suspects non autochtones : non seulement les femmes ont-elles été acquittées pour cause d'aliénation mentale au sens de la loi en plus grand

nombre que les hommes, mais, au cours de la période de 1962 à 1975, leur taux de déclaration de culpabilité était également inférieur à celui des hommes (tableau 4). A titre d'exemple, au cours de la période de 1971 à 1975, 73 pour cent des hommes non autochtones ont été déclarés coupables d'homicide ou d'une infraction connexe contre seulement 50 pour cent des femmes. Le fait d'être une femme comportait donc certains avantages, mais seulement pour les non-autochtones.

Moyer a choisi la période de 1976 à 1980 comme étant la période la plus récente au cours de laquelle le pourcentage de cas dont l'issue était connue était "acceptable" – l'issue était inconnue dans environ un quart de l'ensemble des cas. (La période de 1967 à 1980 a également été retenue parce que les données concernant le type d'infraction au cours de cette période correspondent à la situation actuelle – auparavant les dispositions du *Code criminel* concernant les meurtres passibles de la peine de mort et les meurtres non passibles de la peine de mort étaient encore en vigueur.) Le tableau 5 indique, de façon distincte pour les autochtones et les non-autochtones, ainsi que selon le sexe, les acquittements et les déclarations de culpabilité pour meurtre au premier degré, meurtre au second degré et homicide involontaire. (Les cas figurant sous la rubrique "issue inconnue" n'ont pas été intégrés aux totaux.) Au cours de la période de 1976 à 1980, le taux de déclarations de culpabilité de différait pas beaucoup selon la race, mais on observe un écart substantiel entre les deux groupes en ce qui a trait aux types d'infractions pour lesquelles ils ont été déclarés coupables.

Tableau 5 **Suspects adultes : Acquittements et déclarations de culpabilité pour homicide et infractions connexes, 1976-1980**

	Hommes		Femmes		Total	
	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-autochtones
Acquittement (total)	11,6	13,2	15,4	19,2	12,3	13,8
Meurtre au 1er degré	2,1	2,8	–	2,6	1.7	2,7
Meurtre au second degré	8,0	6,0	7,7	9,6	7,9	6,4
Homicide involontaire	1,5	4,3	7,7	7,1	2,7	4,6
Autre	–	0,1	–	–	–	0,1
Déclaration de culpabilité (total)	83,8	78,5	78,2	64,7	82,7	77,2
Meurtre au 1er degré	3,4	10,5	–	2,6	2,7	9,8
Meurtre au second degré	14,1	27,5	9,0	10,3	13,1	25,8
Homicide involontaire	63,9	35,8	57,7	36,5	62,7	35,9
Autre	2,4	4,6	10,3	9,6	4,0	5,1
Infanticide	S/O	S/O	1,3	5,6	0,2	0,6
Acquittement pour cause d'aliénation mentale	1,8	7,2	2,6	13,5	2,0	7,8
Autre	2,8	1,0	3,8	2,6	3,0	1,2
Total en pour cent	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Nombre total de cas (issue connue)	327	1 445	78	156	405	1 601
Nombre de cas (issue inconnue)	115	268	31	40	146	308
Nombre total de cas	42	1 713	109	196	551	1 909

Source : Moyer (1987a)

Comme d'autres travaux de recherche l'ont démontré (par ex., Canfield et Drinnan, 1981), Moyer souligne que les autochtones couraient moins de risque d'être déclarés coupables de meurtre au premier ou au second degré, mais qu'ils étaient beaucoup plus susceptibles que les non-autochtones d'être condamnés pour homicide involontaire. Les écarts fondés sur la race ressortent très clairement de l'examen des pourcentages des contrevenants déclarés coupables (tableau 6). Environ les trois quarts des hommes et femmes autochtones ont été déclarés coupables d'homicide involontaire comparativement à 46 pour cent des hommes non autochtones et 56 pour cent des femmes non autochtones. Les déclarations de culpabilité pour meurtre au premier degré étaient rares dans le cas des autochtones (trois pour cent) alors que 13 pour cent des non-autochtones ont été déclarés coupables de cette infraction. Dans le cas du meurtre au second degré, on observe également un nombre disproportionné d'hommes non autochtones déclarés coupables de cette infraction (35 pour cent contre 17 pour cent d'hommes autochtones) alors que pour les femmes, les pourcentages sont à peu près égaux (12 pour cent et 16 pour cent).

Tableau 6 **Suspects adultes : Déclarations de culpabilité par types d'infractions, 1976-1980**

	Hommes		Femmes		Total	
	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-autochtones
Meurtre au 1er degré	4,0	13,5	–	4,0	3,3	12,7
Meurtre au second degré	16,8	35,0	11,5	15,8	15,8	33,4
Homicide involontaire	76,3	45,6	73,7	56,4	75,8	46,5
Autre	2,9	5,9	13,1	14,9	4,8	6,6
Infanticide	S/O	S/O	1,6	8,9	0,3	0,7
Total en pour cent	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	99,9
Nombre total de cas	274	1 135	61	101	335	1 236

Source : Moyer (1987a)

Compte tenu de ces écarts dans le type d'infraction pour lequel le contrevenant a été déclaré coupable, il était prévisible que les autochtones se voient appliquer des peines beaucoup moins sévères que les non-autochtones (tableau 7). Près de la moitié des non-autochtones ont été condamnés à l'emprisonnement à perpétuité comparativement à seulement un cinquième des autochtones. Environ la moitié des autochtones ont reçu une peine de moins de cinq ans d'emprisonnement, comparativement à 23 pour cent des non-autochtones. Un pourcentage considérable de femmes non autochtones ont reçu des peines particulièrement légères – 29 pour cent ont été mises en probation, ont reçu une peine avec sursis ou une autre peine du genre – comparativement à dix pour cent des femmes autochtones (et moins de deux pour cent des hommes). L'emprisonnement à perpétuité était une peine relativement peu fréquente dans le cas des femmes – un dixième des autochtones et un cinquième des non-autochtones ont été condamnées à l'emprisonnement à perpétuité.

Tableau 7 Suspects adultes : Peine définitive, 1976-1980

	Hommes		Femmes		Total	
	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-autochtones
Peine avec sursis, probation ou amende	1,8	1,5	10,2	28,6	3,3	3,7
Moins d'un an	2,9	1,9	8,5	4,1	3,9	2,1
Un an à moins de 2 ans	17,3	7,4	37,3	18,4	20,9	8,3
Sous-total	20,2	9,3	45,8	22,4	24,8	10,3
2 ans à 5 ans	30,1	12,6	22,0	14,3	28,7	12,7
5 ans à 10 ans	20,6	17,1	11,9	12,2	19,0	16,7
10 ans ou plus	5,5	9,8	0	2,0	4,5	9,2
Emprisonnement à perpétuité	21,7	49,6	10,2	20,4	19,6	47,3
Total en pour cent	99,9	99,9	100,1	99,9	99,9	100,0
Nombre total de cas	272	1 120	59	98	331	1 218

Source : Moyer (1987a)

En conclusion, Moyer a trouvé peu d'éléments suggérant l'existence de discrimination dans le traitement des contrevenants adultes autochtones au sein du système de justice pénale. Par ailleurs, elle souligne (1987a : 49-50) que les résultats auraient été plus concluants si elle avait disposé de suffisamment de données (concernant par exemple le type d'infraction) pour permettre de plus amples analyses du traitement des contrevenants par les tribunaux en fonction d'un éventail plus large d'infractions.

Enfin, Moyer fait remarquer que ses données sont préliminaires et qu'il est impossible de tirer des associations qu'elle a décrites quelque interprétation en matière de causalité.

L'étude parallèle menée par Moyer à l'égard des jeunes contrevenants autochtones et non autochtones soupçonnés d'homicide avaient une portée considérablement restreinte en ce qui a trait à l'analyse du traitement des contrevenants par les tribunaux. Elle souligne (1987b : 30) que l'un des composants de la base de données du programme sur l'homicide du CCSJ vise le traitement par les cours juvéniles (maintenant tribunaux de la jeunesse) et des tribunaux pour adultes des jeunes contrevenants (qui sont identifiés par la loi en fonction de la limite d'âge supérieure du ressort visé) qui sont inculpés d'homicide et d'infractions connexes. Cependant, lorsque le programme des tribunaux du CCSJ a pris fin en 1975, le CCSJ a recouru aux coupures de journaux comme principale source d'information sur le traitement des contrevenants par les tribunaux. Cela a eu pour effet de restreindre considérablement le caractère exhaustif et la fiabilité des données recueillies, particulièrement depuis 1976, même si avant 1976, la plupart des éléments faisant partie des données étaient apparemment classés sous la rubrique "inconnus".

En conséquence, Moyer n'a été en mesure d'effectuer qu'une analyse, au plus, très superficielle du traitement par les tribunaux des jeunes contrevenants soupçonnés d'homicide. Elle conclut ainsi :

> [TRADUCTION]
> Il ressort des données disponibles que les autochtones ont reçu des peines beaucoup moins sévères dans les cas où ils étaient déférés aux tribunaux pour adultes et déclarés coupables [voir les tableaux 8 et 9]; cependant, cela est presque certainement imputable au type d'infraction dont les autochtones et non-autochtones étaient inculpés. Il est probable que les autochtones étaient inculpés, de façon disproportionnée, d'infractions moins graves que l'homicide (par ex., le meurtre au second degré et l'homicide involontaire).

Tableau 8 **Jeunes contrevenants soupçonnés d'homicide déférés aux tribunaux pour adultes : Issue de l'enquête préliminaire**

	1962-1975		1976-1984	
	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-Autochtones
Non cités à procès	–	–	14,3	3,8
Cités à procès pour le chef d'accusation initial	94,3	95,3	57,1	92,3
Cités à procès pour un chef d'accusation réduit	5,7	3,5	21,4	3,8
Arrêt des procédures	–	1,2	–	–
Renonciation à l'enquête préliminaire	–	–	7,1	–
Total en pour cent	100,0	100,0	99,9	99,9
Nombre de cas dont l'issue est connue	35	85	14	26
Issue inconnue en pour cent	5,4	15,8	68,9	69,0
Nombre total de cas	37	101	45	84

Source : Moyer (1987b)

Tableau 9 **Jeunes contrevenants soupçonnés d'homicide déférés aux tribunaux pour adultes : Peine définitive**

	1962-1975		1976-1984	
	Autochtones	Non-autochtones	Autochtones	Non-Autochtones
Peine avec sursis, probation, amende	4,2	–	8,3	
Moins d'un ans	4,2	–	–	–
Un an à 2 ans	12,5	17,0	8,3	4,8
2 ans à 5 ans	25,0	7,5	25,0	14,3
5 ans à 10 ans	20,8	11,3	16,7	19,0
10 ans ou plus	4,2	15,1	–	4,8
Emprisonnement à perpétuité	29,2	49,1	41,7	57,1
Total en pour cent	100,1	100,0	100,0	100,0
Nombre de cas d'issue	24	53	12	21
Inconnue en pour cent	11,1	22,1	72,1	73,4
Nombre total de cas	27	68	43	79

Source : Moyer (1987b)

L'analyse faite par Moyer des jeunes contrevenants soupçonnés d'homicide en fonction de variables sociales est appréciable et se compare à son analyse des adultes soupçonnés d'homicide (1987a). Une fois encore, toutefois, elle fait remarquer que tous les aspects de l'analyse pourraient être améliorés si les dossiers concernant les "suspects" et les "victimes" de la base de données sur les homicides du CCSJ étaient fusionnés,

permettant ainsi d'analyser des facteurs comme les caractéristiques de la victime, la consommation d'alcool, les motifs, le type d'infraction, les moyens utilisés et le lieu de l'infraction. Cela entraînerait une modification du composant de l'analyse de "jeunes contrevenants soupçonnés d'homicide" pour "**incidents** d'homicide impliquant des jeunes contrevenants".

Dans leur document, Moyer, Billingsley, Kopelman et LaPrairie (1987) examinent les infractions donnant lieu à l'admission et les périodes d'emprisonnement des autochtones et des non-autochtones se trouvant dans les établissements correctionnels fédéraux, provinciaux et territoriaux. Ces analyses ont été préparées à partir de données compilées selon les exigences des auteurs par le ministère de la Justice du Yukon, le ministère des Services sociaux des Territoires du Nord-Ouest, le ministère du Procureur-général de la Colombie-Britannique, le Solliciteur général de l'Alberta, le ministère de la Justice de la Saskatchewan, le ministère des Services communautaires du Manitoba, le ministère des Services correctionnels de l'Ontario, le CCSJ et les Services correctionnels du Canada. Les renseignements demandés ont été fournis de façon assez complète.

Même si les données concernant les admissions sont utiles, ce qui est particulièrement intéressant dans le présent cas c'est l'analyse des périodes d'emprisonnement appliquées. Moyer et autres n'ont observé que peu d'écarts fondés sur la race dans le cas des infractions prévues par le *Code criminel* ou des différentes lois provinciales et territoriales. A titre d'exemple, les données du SCC pour 1982 [TRADUCTION] "ont démontré que les admissions d'autochtones tendaient à être très similaires, ou pour des périodes légèrement plus courtes, que celles de leurs homologues non autochtones inculpés de la même infraction donnant lieu à l'admission" (Moyer et autres, 1987).

En ce qui concerne les admissions dans des établissements provinciaux, aucune différence importante n'a été observée dans les périodes d'emprisonnement appliquées aux deux groupes raciaux. Quelques légères différences suggéraient que les autochtones admis recevaient, pour certaines infractions, des peines légèrement plus longues que les non-autochtones : infractions en matière de conduite automobile prévue par le *Code criminel* (deux ressorts), voies de fait (un ressort), violations de cautionnement ou de probation (un ressort) et infractions concernant l'utilisation d'une arme (trois ressorts).

Il s'est avéré impossible de formuler des observations d'ordre général à l'égard des périodes d'emprisonnement dans le cas des admissions pour infraction aux lois provinciales et territoriales étant donné le faible nombre de cas de ce genre.

Enfin, Moyer et autres soulignent que [TRADUCTION] "les différences décelées dans les périodes d'emprisonnement ne peuvent toutefois être interprétées comme la preuve de l'existence d'attitudes discriminatoires, car en l'absence de renseignements sur

d'autres variables clés, particulièrement les antécédents judiciaires et le nombre de chefs d'accusation, il est impossible de tirer quelque conclusion que ce soit sur l'existence de préjugés".

D'autres études ont également abordé la question de l'issue des dossiers et du type et de la durée des peines appliquées au Canada.

Par exemple, l'étude effectuée par Hagan (1975) sur les facteurs influant sur le processus décisionnel judiciaire est l'une des rares où l'on ait examiné le rôle des intervenants du système. Hagan s'intéresse principalement à la détermination de la peine des Indiens et Métis de l'Alberta par des juges qui sont des "tenant de la loi et de l'ordre" et par des juges qui se préoccupent moins de cette question. L'auteur conclut de la manière suivante :

> [TRADUCTION]
> Les résultats de l'analyse qui précède ne concordent pas avec une bonne partie des propos couramment formulés à propos de la question de la loi et de l'ordre. Les données fournies n'étayent d'aucune façon le point de vue selon lequel la promotion de la "loi et de l'ordre" entraîne des abus dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire ou l'application de traitements discriminatoires à l'endroit des minorités. Les données indiquent plutôt que l'existence, parmi les juges, d'une préoccupation active à l'égard du maintien de la loi et de l'ordre se rattache à une conception étroite des possibilités en matière de détermination de la peine. Cette conception repose de façon prédominante sur les définitions juridiques de la gravité de l'infraction. A l'opposé, les juges moins préoccupés par la question de la loi et de l'ordre adoptent une approche plus diversifiée en matière de détermination de la peine. En effet, outre la gravité de l'infraction, les antécédents judiciaires, le nombre de chefs d'accusation ainsi que l'origine raciale du contrevenant influent de façon indépendante sur les décisions de ces juges en matière de détermination de la peine.
>
> Fait particulièrement intéressant, les juges moins préoccupés par le maintien de la loi et de l'ordre semblent exercer leur pouvoir discrétionnaire en partie pour traiter de façon clémente les contrevenants indiens et métis. On peut formuler l'hypothèse selon laquelle ce traitement favorable vise à compenser pour les chances d'avancement et le bagage culturel différents des personnes d'origine autochtone. (Hagan, 1975 : 381 et 382).

En ce qui concerne ce dernier point, l'analyse qualitative sur le processus décisionnel judiciaire en Nouvelle-Écosse effectuée par Clark à partir d'entrevues avec des intervenants du système vient appuyer la conclusion de Hagan (Clark, 1988). La

majorité des juges de la Cour provinciale de la Nouvelle-Écosse ont indiqué qu'ils étaient conscients des conditions difficiles auxquelles font face les autochtones. De plus, on a régulièrement affirmé qu'en l'absence de politiques et programmes conçus afin de corriger ce déséquilibre, certains jugements visaient à compenser les inégalités sociaux-économiques. La question de savoir si les juges devraient jouer un rôle compensateur au plan social n'est pas sans importance et a récemment été examinée par Archibald (1989). Comme l'a suggéré la Commission canadienne sur la détermination de la peine, il semble exister un écart considérable entre les juges en ce qui a trait aux facteurs qu'ils appliquent dans le cadre de leur processus décisionnel, situation qui ouvre la porte à des distinctions en matière de détermination de la peine fondées sur des considérations d'ordre racial et ethnique.

Dans une étude ultérieure, Hagan (1977) a examiné la question des répercussions de l'urbanisation et de la bureaucratisation (des tribunaux) sur le processus décisionnel judiciaire en Alberta dans le cas des Indiens et des Métis. Hagan fait remarquer que les contrevenants indiens et métis des régions rurales où le système judiciaire est moins bureaucratisé tendent à se voir appliquer des peines plus sévères que les contrevenants indiens et métis des régions urbaines. De plus, les décideurs des régions rurales ont tendance à ne pas tenir compte des variables juridiques corrélées (les antécédents judiciaires, la gravité de l'infraction et le nombre de chefs d'accusation). De même, les contrevenants en milieu rural courent beaucoup plus de risques d'être emprisonnés pour défaut de paiement des amendes que leurs homologues autochtones des régions urbaines. Hagan conclut que, en Alberta à tout le moins, [TRADUCTION] "les craintes ... que l'exercice du pouvoir judiciaire entraîne des disparités en matière de détermination de la peine dans les milieux judiciaires urbains achalandés ne sont pas étayées par les données. Plutôt ... la tendance est à l'uniformité en milieux bureaucratisés urbains" (1977 : 609). Signalons que cette conclusion est appuyée par celle de Bridges et autres, 1987, en ce qui concerne la situation aux États-Unis.)

Hagan signale de plus que comme bon nombre d'autochtones émigrent des régions rurales vers les grandes villes, le traitement distinct dont ils font l'objet et qui se traduit par des peines plus sévères devant les tribunaux des régions rurales pourrait les poursuivre en milieu urbain. C'est en effet en milieu urbain que de telles variables juridiques antérieures entrent en jeu.

Les travaux de Hagan sur les prédispositions de la magistrature à déterminer les peines en fonction de critères raciaux répondent aux besoins en matière de recherche dans ce domaine exprimés par Klepper et autres (1983) et Petersilia (1985 : 33). Ces travaux sont importants en ce qu'ils considèrent vraiment la détermination de la peine comme un processus décisionnel – processus pouvant être influencé par les préjugés des différents intervenants. J'ajouterais que d'autres travaux de recherche sur cette question devraient être entrepris, mais uniquement une fois que l'état actuel de la situation sur cette question aura été clairement exposé (voir les pages 11 et 12 qui précèdent). Au

moment opportun, les données en matière d'attitudes produites par le projet sur la Charte du "Center for Criminology" de l'Université de Toronto pourraient être appliquées si ces renseignements peuvent être effectivement mis en corrélation avec les décisions émanant du processus judiciaire. (Dans le cadre du projet sur la Charte on a étudié des intervenants du système de justice pénale dans diverses régions du pays en vue de mesurer leurs attitudes en ce qui a trait à certaines variables comme l'origine raciale et ethnique, à la lumière de l'adoption de la Charte des droits et libertés. Les réponses fournies par les juges pourraient être applicables à l'étude de la détermination de la peine en tant que processus décisionnel.)

Dans son étude sur la surreprésentation des autochtones dans les établissements correctionnels de la Colombie-Britannique, Muirhead (n.d.) a étudié la fréquence de l'incarcération (FDI) comme variable dépendante en regard d'autres variables comme la "culture", la résidence en milieu urbain ou rural, la scolarité, le sexe, l'âge du contrevenant, la densité de la population et le revenu. La période réelle d'incarcération (PRI) a ensuite été traitée comme une variable dépendante en regard de ces mêmes variables indépendantes. En plus de s'intéresser aux comparaisons réelles, Muirhead désirait également étudier le "modèle culturel" en regard du "modèle structurel" comme moyen d'expliquer la surreprésentation des autochtones dans les prisons. Il résume ses résultats de la façon suivante :

> [TRADUCTION]
> Cet examen a produit des résultats très différents pour les deux variables. En ce qui concerne l'utilisation de la FDI comme variable dépendante, la culture, comme prévu, s'est révélée un facteur hautement déterminant tout comme la résidence en milieu urbain, la scolarité et l'âge. Cependant, en utilisant la PRI comme variable dépendante, la culture n'a pas constitué un facteur déterminant en ce qui a trait à la présence des contrevenants dans le système. Ce sont plutôt l'âge du contrevenant, la densité de la population, la résidence en milieu urbain, le sexe et le revenu qui se sont avérés les variables significatives.
>
> Ces conclusions jettent un doute sur le bien-fondé de l'utilisation des statistiques concernant la fréquence de l'incarcération comme principal moyen de mesurer la présence dans le système correctionnel. De plus, comme de telles données constituent le fondement de l'explication fondée sur l'aspect culturel, cette explication est elle aussi contestée. L'autre mesure de la présence au sein du système correctionnel, la période réelle d'incarcération, suggère que les facteurs sociaux-structurels constituent peut-être les facteurs les plus importants en vue de la détermination des populations délinquantes (Muirhead, n.d. : iii).

Muirhead a choisi un important contingent d'individus (4 990) ayant été condamnés à une peine d'emprisonnement dans un établissement correctionnel de la Colombie-Britannique en 1975. Chaque membre du contingent a été suivi pendant une période de quatre années complètes à compter de la date de son admission. Les données ont été recueillies par le "Adult Offender Data Base and Monitoring System" de la direction générale des services correctionnels (Corrections Branch) du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique.

L'étude de Muirhead est assez exceptionnelle, tant en ce qui concerne sa durée, la taille de son échantillonnage que la façon minutieuse dont les variables sociaux-démographiques ont été appliquées. Les conclusions de l'auteur sont toutefois discutables étant donné qu'il ne tient pas compte de certaines variables juridiques, en l'occurrence les antécédents judiciaires ainsi que le type et la gravité des infractions. Comme le soutiennent les chercheurs américains et Moyer, il est essentiel d'intégrer à la fois les variables juridiques et non juridiques à l'analyse pour assurer l'exhaustivité de celle-ci. Si l'étude de Muirhead pouvait être reprise en y incorporant cette fois les antécédents judiciaires et le type d'infractions, elle serait alors plus solide.

4.3 Période réelle d'incarcération

Conformément au modèle illustré à la page 8 qui précède, cette catégorie vise la période d'incarcération compte tenu des libérations conditionnelles. L'admissibilité à une libération conditionnelle est le facteur initial qui s'applique, vient ensuite la décision des responsables des libérations conditionnelles au terme du processus d'audition. Une fois encore, les variables juridiques (antécédents judiciaires, type d'infraction) ainsi que les variables non juridiques (sexe, âge, endroit, scolarité, emploi) ont une influence potentielle sur l'issue de l'audience. Dans ce contexte, la variable autochtone – non-autochtone est indépendante.

La Commission nationale des libérations conditionnelles a récemment entrepris, à l'échelle nationale, un examen concernant la situation du processus des libérations conditionnelles en ce qui a trait aux autochtones et aux non-autochtones. Les résultats de l'étude ne sont pas encore disponibles, mais ils devraient nous permettre de parfaire notre compréhension du processus des libérations conditionnelles en fonction de critères raciaux. Avant l'étude de la Commission des libérations conditionnelles, peu de travaux avaient été effectués sur cette question.

Les données concernant la période réelle d'incarcération pourront être facilement obtenues des établissements correctionnels. On pourra également obtenir de ces établissements des renseignements touchant les variables non juridiques.

5.0 VALUATION ET CALENDRIER DE RECHERCHE

Il semble que nous sachions relativement peu de choses au Canada sur la détermination de la peine comparée des autochtones et des non-autochtones. Cette situation découle en partie d'une approche méthodologique incohérente qui ne considère pas la détermination de la peine comme un processus formé d'une série d'étapes de prise de décision. Qui plus est, même lorsque des tentatives plus exhaustives sont mises en branle afin d'étudier la question (par ex. Moyer, 1987a et 1987b), les ensembles de données disponibles sont habituellement incomplets.

Essentiellement, la seule chose que nous savons pour l'instant c'est qu'il existe certaines disparités en matière de détermination de la peine entre les autochtones et les non-autochtones au Canada et que ces disparités varient selon un certain nombre de facteurs dont le sexe, le ressort, la région, le fait qu'il s'agisse de tribunaux en milieu urbain ou en milieu rural et le type de crime. Selon les études examinées dans le présent rapport, par exemple Walker (Australie) et Bonta (Nord de l'Ontario) il est possible que les autochtones soient traités de façon plus clémente. Toutefois, aux États-Unis, Zatz et autres suggèrent que le fait d'être un membre d'une minorité raciale tend à donner lieu à un traitement plus sévère. Moyer (Canada) indique que la clémence varie selon les origines raciales en fonction d'autres variables telle la nature de l'infraction. Cependant comme le souligne Moyer, la question ne peut être tranchée au moyen des données actuellement disponibles. Elle fait remarquer que [TRADUCTION] "d'autres analyses portant sur les circonstances juridiques ou autres concernant les peines appliquées (par ex. le type d'infraction) sont nécessaires afin d'éprouver cette hypothèse" (1987a : 50).

Il ressort du modèle soumis dans le présent document que nous avons besoin de données émanant de deux sources principales : les tribunaux (données sur l'issue des dossiers, le type et la durée des peines appliquées, les variables juridiques et non juridiques); et les établissements correctionnels (données concernant les variables non juridiques et la période réelle d'incarcération).

On ne sait pas avec certitude avec quelle facilité ces ensembles de données pourraient être compilés auprès des divers ressorts du pays. Premièrement, les tribunaux recueillent-ils tous les renseignements requis? Deuxièmement, avec quelle facilité peut-on se les procurer? Une première tâche consisterait donc à s'enquérir auprès des tribunaux de l'exhaustivité et de l'accessibilité des données requises. La tâche suivante consistera à commencer la compilation des données, par ressort, sur une base temporelle (à partir de 1976, année au cours de laquelle le programme des tribunaux du CCSJ a pris fin). Au même moment, des renseignements touchant les libérations conditionnelles et indiquant certaines incidences sur la durée des peines d'emprisonnement seront recueillis auprès des établissements correctionnels.

Au départ, il serait peut-être plus réaliste d'entreprendre un certain nombre d'études restreintes dans des ressorts particuliers (disons cinq ou six) en vue a) de mettre à l'épreuve une série d'hypothèses de départ fondées sur le modèle et les variables mentionnés dans le présent rapport et b) de mettre à l'épreuve certaines approches méthodologiques. Au terme de ces recherches préliminaires, nous devrions être en mesure d'examiner de manière approfondie les questions touchant la disparité en matière de détermination de la peine.

Tant que nous ne disposerons pas des données suffisantes pour effectuer nos travaux, il nous sera impossible d'appliquer le modèle fondé sur les étapes de prise de décision décrit précédemment. De plus, tant que nous ne pourrons pas appliquer ce modèle ou une approche similaire aux données, il nous sera impossible de tirer des conclusions concernant les facteurs qui sont susceptibles ou non d'influer sur la détermination de la peine, l'importance relative de ces facteurs ou encore l'étendue et la nature des disparités qui existent en matière de détermination de la peine entre les autochtones et les non-autochtones.

PARTIE II : SOLUTIONS DE RECHANGE EN MATIÈRE DE DÉTERMINATION DE LA PEINE

6.0 SOLUTIONS DE RECHANGE EN MATIÈRE DE DÉTERMINATION DE LA PEINE : INTRODUCTION

L'efficacité de l'incarcération, au plan des coûts, est un problème qui a suscité de plus en plus de débats au cours des dernières années au Canada et à l'étranger. Des programmes similaires de détermination de la peine ont été mis en oeuvre dans les diverses régions du pays, plus particulièrement depuis 1974 (Ekstedt et Jackson, 1988a: 5). Il s'agit particulièrement des programmes suivants : modes facultatifs de paiement de l'amende, ordonnances de travaux communautaires, dédommagement, réconciliation de la victime et du contrevenant, absence temporaire, peines discontinues et aide aux contrevenants. Selon Ekstedt et Jackson (1988a : 3), si l'on se fonde sur l'intérêt que leur porte la Commission canadienne sur la détermination de la peine, quatre catégories peuvent être considérées comme de véritables solutions de rechange à l'incarcération en matière de détermination de la peine : le mode facultatif de paiement des amendes; les ordonnances de travaux communautaires; les programmes de dédommagement ainsi que les programmes de réconciliation de la victime et du contrevenant. La peine discontinue est considérée comme une solution à la disposition des tribunaux, mais qui ne forme pas nécessairement un programme distinct. Les absences temporaires constituent un mécanisme permettant aux contrevenants d'avoir accès aux programmes de rechange. Les programmes d'aide aux contrevenants ne sont généralement pas considérés comme de véritables solutions de rechange à l'incarcération dans la mesure où ils existent dans le cadre du contexte carcéral.

Les descriptions qui suivent des différents programmes de solution de rechange en matière de détermination de la peine sont tirées du document d'Ekstedt et Jackson (1988a: 13 à 15) :

1. Programmes facultatifs de paiement des amendes

Il s'agit des programmes de travail permettant au contrevenant d'accumuler des crédits l'exemptant :

- d'une partie ou de la totalité de l'amende due,
- d'une partie ou de la totalité de la durée d'emprisonnement à purger pour défaut de paiement.

L'expression englobe également les procédures de comptabilisation des amendes payées et des crédits pour le travail effectué (par les tribunaux et les services correctionnels).

2. Ordonnances de travaux communautaires (OTC)

Tous les programmes de travaux communautaires imposés aux contrevenants pour satisfaire les conditions stipulées par les ordonnances des tribunaux. [Il convient de signaler que dans le cas des communautés autochtones, ce type de programme s'applique également aux conditions imposées par les organismes communautaires tels les conseils des Anciens, qui risquent de traiter de plus en plus les cas d'infractions locales, particulièrement en ce qui concerne les jeunes contrevenants.]

3. Dédommagement

Comprend le dédommagement ou l'indemnisation de la victime sous les formes suivantes:

- en espèces
- restitution des biens
- réparation des biens
- paiement en nature
- paiement à une tierce partie des sommes dépensées pour remplacer les biens volés.

4. Programmes de réconciliation de la victime et du contrevenant

Il s'agit de programmes par lesquels le contrevenant fait réparation de ses torts à la victime autrement que par l'indemnisation et le dédommagement c'est-à-dire:

- excuses
- négociations entre la victime et le contrevenant pour en arriver à une entente
- rapport sur les torts causés à la victime.

5. Programmes d'aide aux contrevenants

Comprend tous le programmes de jour ou résidentiels auxquels ont accès:

- les détenus admissibles à des absences temporaires
- les probationnaires en vertu d'une ordonnance du tribunal
- les probationnaires volontaires
- les détenus admissibles à la libération conditionnelle devant suivre un programme de ce genre.

6. Programmes d'absence temporaire

Il s'agit notamment de la libération anticipée de certains détenus afin qu'ils puissent participer à un programme ayant un objectif humanitaire, éducatif, de travail, d'orientation ou autre selon ce que permettent les lois provinciales et fédérales.

7. Peines discontinues

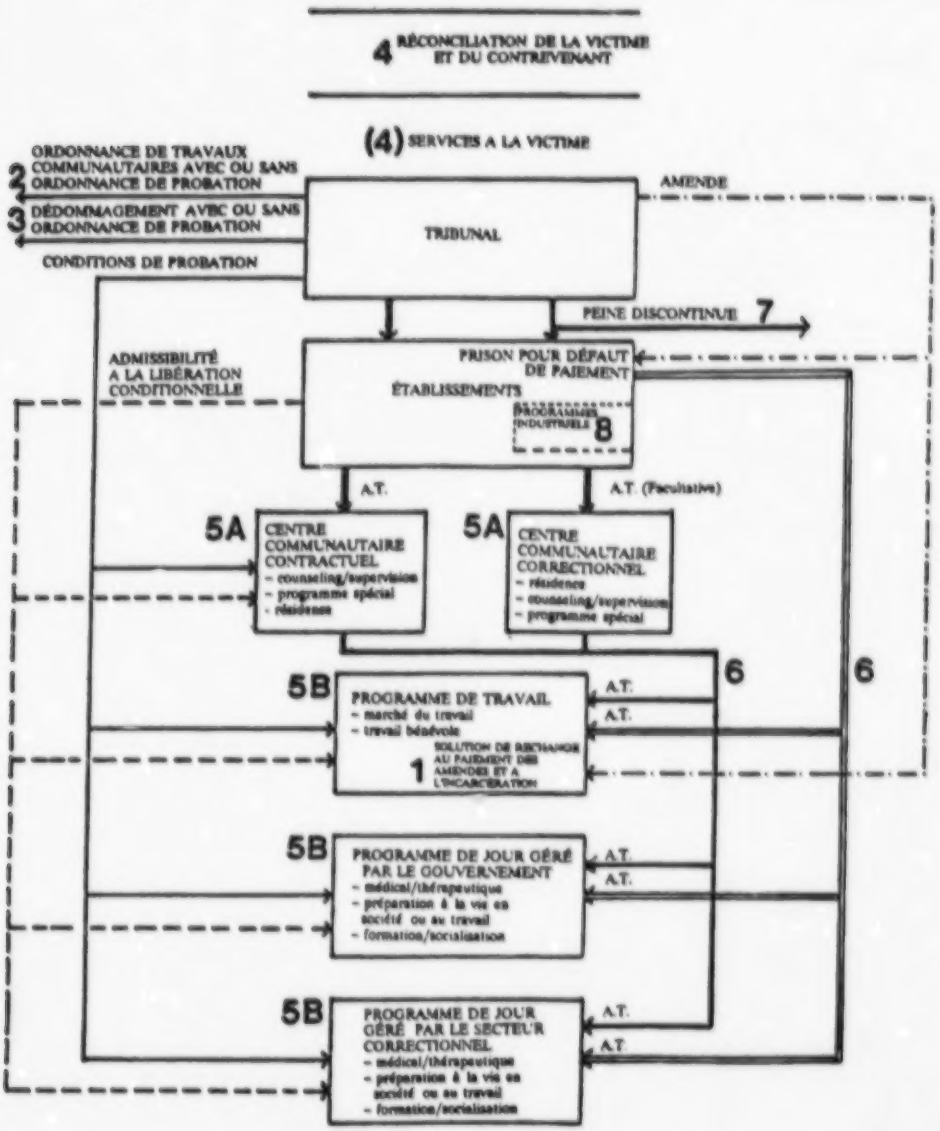
Il s'agit des sentences définies à l'alinéa 663.(1)c) du *Code criminel* appliquées dans les centres correctionnels et les lieux de détention provisoire de la police.

8. Programmes industriels en milieu carcéral

Il s'agit uniquement des programmes qui sont destinés à la production de biens et de services vendus à l'extérieur des établissements pénitentiaires gouvernementaux et qui rapportent un revenu.

Le diagramme reproduit à la Figure 1 provient également de l'ouvrage de Ekstedt et Jackson (1988a : 16). Il illustre les descriptions qui précèdent.

Diagramme 1 **Diagramme des mesures de rechange en matière de détermination de la peine**



On ne peut identifier d'objectifs ou de plans d'action cohérents dans l'élaboration et la mise en oeuvre de solutions de rechange en matière de détermination de la peine dans les diverses régions du pays. Dans une large mesure, cette situation est attribuable aux écarts qui existent entre les divers ressorts en ce qui touche au processus judiciaire et aux établissements correctionnels. En effet, les provinces et les territoires sont

largement autonomes en ce qui a trait à l'élaboration de leurs diverses politiques et procédures. Il n'y a pas non plus eu d'étude à l'échelle nationale sur les solutions de rechange en matière de détermination de la peine avant les travaux effectués par Ekstedt et Jackson (1988a; 1988b) pour la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Des évaluations et études sporadiques de certains projets ont été effectuées, mais aucune analyse comparative n'a jamais été produite.

Nous examinons, dans le présent rapport, une sélection de programmes sur les solutions de rechange en matière de détermination de la peine – certains ayant connu du succès, d'autres non afin de permettre l'élaboration éclairée de programmes et de politiques en la matière. On devrait, dans des travaux de recherche ultérieurs, procéder à l'examen détaillé des plus sérieuses tentatives antérieures et actuelles d'implantation de programmes de solutions de rechange en matière de détermination de la peine destinés aux autochtones. Toutefois, il convient de signaler qu'il ne semble pas exister énormément de programmes ou d'autres initiatives conçus spécialement afin de procurer aux autochtones des solutions de rechange en matière de détermination de la peine.

7.0 CADRE DES PROGRAMMES D'ÉVALUATION

Trois facteurs sont particulièrement importants en vue de l'examen de la participation des autochtones aux programmes de solutions de rechange en matière de détermination de la peine:

- l'organisme d'exécution du programme (y compris la mention du ressort provincial ou territorial visé)
- gouvernemental
- organisme non gouvernemental
- programme communautaire
- autre;
- universalité du programme visé;
- spécificité d'un programme à l'intention d'une communauté autochtone.

L'"universalité" et la "spécificité" des programmes de rechange sont des critères importants pour un certain nombre de raisons. Théoriquement, les autochtones ont accès à tous les programmes de rechange en matière de détermination de la peine offerts à l'ensemble de la population, sans égard à la race. Dans la pratique, toutefois, il est probable que leur possibilité d'en profiter soit restreinte en raison de divers facteurs dont le plus évident est l'emplacement géographique. L'application de bon nombre de programmes est actuellement située dans des régions urbaines et semi-urbaines, situation qui, en matière d'accès, constitue un obstacle quasi

insurmontable pour un grand nombre d'autochtones vivant dans des réserves (par ex. le programme de modes facultatifs de paiement de l'amende de l'Alberta). Qui plus est, il est possible que les mêmes variables juridiques et non juridiques, notamment la race, influent sur les chances d'un individu de pouvoir participer à un programme de rechange de la même manière qu'elles influent sur la peine qui lui est effectivement appliquée. Ainsi, il est possible qu'il existe des disparités entre autochtones et non-autochtones en ce qui a trait à l'accès aux programmes "universels" pour diverses raisons dont il est fait mention à la partie 1 en ce qui a trait à la détermination de la peine. Il s'agit là d'une possibilité qui devrait faire l'objet de recherches au moyen de la compilation et de l'analyse de données recueillies auprès des tribunaux, des établissements correctionnels et des organismes chargés de l'exécution des programmes visés.

Le problème de l'inaccessibilité aux programmes universels est atténué dans une certaine mesure par les efforts déployés par certains gouvernements provinciaux en vue de décentraliser à l'échelle locale l'exécution des programmes. A titre d'exemple, le programme de modes facultatifs de paiement de l'amende du Manitoba, qui s'applique dans l'ensemble de la province, était, dans plusieurs cas, administré par les comités de justice locaux aux termes d'accords conclus entre les communautés vivant sur une réserve et la province. Bien que cela permette d'accroître l'accessibilité de certains programmes destinés aux autochtones, les personnes qui vivent dans des communautés où il n'y a pas d'organisme tels les comités de justice continuent de [TRADUCTION] "glisser entre les mailles du filet".

Un autre aspect qui devrait faire l'objet de recherches concerne les projets communautaires qui ne profitent que peu ou pas du tout de financement externe. Ces projets constituent des tentatives par les communautés en vue de concevoir et de mettre en oeuvre des programmes de surveillance communautaire et de réadaptation individuelle fondés, du moins en partie, sur la coutume. Il semble que ces projets deviennent de plus en plus répandus à mesure que les communautés perçoivent le besoin d'adapter les méthodes de contrôle social à leurs propres besoins et valeurs. De même, un certain nombre de communautés considèrent des projets tels les conseils des Anciens comme faisant partie intégrante d'un objectif plus vaste visant la justice communautaire et l'autonomie politique.

Le présent document porte principalement sur les programmes d'application "universelle" dont la gestion a relevé ou relève des communautés autochtones (y compris les communautés autochtones urbaines), ainsi que sur les projets communautaires lancés à divers endroits. Les programmes d'application universelle dont la gestion ne relève pas d'autorités communautaires autochtones sont examinés brièvement (par ex., le programme de modes facultatifs de paiement de l'amende exploité par l'Armée du salut à Edmonton et à Calgary). Toutefois, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les autochtones s'en prévalent étant donné l'absence de données précises concernant la participation des autochtones à ces programmes.

Souvent, un certain nombre des programmes de solutions de rechange en matière de la détermination de la peine destinés aux autochtones sont exploités par des organismes autonomes. A titre d'exemple les services autochtones de consultation en Alberta, les "Native Counselling Services of Alberta", exploitent des programmes communautaires prévoyant des modes facultatifs de paiement des amendes, des programmes destinés aux jeunes, un centre communautaire de services correctionnels en plus d'avoir participé à un projet communautaire de déjudiciarisation. De même, ces organismes collaborent avec d'autres organismes chargés d'offrir des services à tous, tant aux autochtones qu'aux non-autochtones (par ex. l'Armée du salut). Il convient donc d'évaluer les programmes de solutions de rechange en matière de détermination de la peine de manière intégrée plutôt que sur une base typologique (en supposant que l'incidence, au plan organisationnel, du fait qu'un organisme autonome gère des programmes distincts soit un facteur dont il faille tenir compte). Pour les fins du présent document, cela signifie que les programmes de solutions de rechange en matière de détermination de la peine seront d'abord évalués par ressort (par ex. l'Alberta) et ensuite type par type (par ex., programme de modes facultatifs de paiement des amendes, programme d'OTC).

8.0 PROGRAMMES UNIVERSELS GÉRÉS PAR DES ORGANISMES

8.1 La situation en Alberta

En Alberta, on a recours à un certain nombre d'approches en vue de l'exécution des programmes universels de solutions de rechange en matière de détermination de la peine ainsi que des programmes particuliers adaptés aux autochtones. Au plan organisationnel, on compte trois groupes d'intervenants :

- les services autochtones de consultation de l'Alberta (SACA);
- les organismes de services à la communauté (le plus connu étant l'Armée du salut);
- les communautés autochtones individuelles.

Les SACA sont un organisme à but non lucratif offrant des services juridiques et non juridiques (ces derniers surtout au moyen de renvois) aux autochtones de l'Alberta. Ils reçoivent des fonds de diverses sources fédérales et provinciales et, en dernier ressort, le pouvoir de cet organisme repose entre les mains d'un conseil d'administration bénévole. Les SACA sont sans doute mieux connus pour leur actif "Courtworker Program" (programme de travailleurs judiciaires) qu'ils exploitent à l'échelle provinciale depuis les années 70. Actuellement, les SACA offrent leurs services de travailleurs judiciaires dans 21 bureaux à l'échelle provinciale (notamment à Edmonton et à

Calgary). Les SACA assurent également, par le biais de contrats conclus avec la province, des services de probation dans ces mêmes bureaux.

8.1.1 Le projet de déjudiciarisation de High Level

Le projet de déjudiciarisation de High Level dans le nord-ouest de l'Alberta est l'un des programmes de solutions de rechange les plus ambitieux des SACA. Lancé en 1977, le projet constituait la première étape en vue de l'implantation, à l'échelle communautaire, de mesures de déjudiciarisation préalables au procès à l'intention des jeunes délinquants et des adultes. On offrait, dans le cadre de ce projet, des solutions de rechange à l'incarcération en cas d'infractions légères et de défaut de paiement des amendes, en plus de faire appel aux ressources de la communauté aux fins de l'administration de la justice.

Le dédommagement et l'indemnisation de la communauté constituaient des objectifs prioritaires pour le projet.

Le projet a été conçu par les SACA de concert avec des représentants de la communauté et avec l'appui de responsables provinciaux. Une fois en marche, le projet a été exploité depuis High Level par des employés formés à cette fin, dont bon nombre provenaient de cette communauté.

Selon les conditions de l'accord conclu par les SACA et le gouvernement, le projet devait faire l'objet d'une évaluation après une période de trois ans. A la lumière de cette évaluation, on a décidé de mettre fin au projet. Le retrait de l'appui accordé au projet de déjudiciarisation de High Level est un problème qui soulève des préoccupations certaines quant aux programmes communautaires de solutions de rechange et au rôle que sont appelés à jouer à cet égard les communautés, le gouvernement et d'autres organismes centraux tels les SACA.

Un certain nombre de questions ont été examinées dans le cadre de l'évaluation, notamment le degré d'appui de la communauté (y compris l'appui du personnel du système judiciaire) et l'efficacité de la direction. Pour ce qui est du premier point susmentionné, on a jugé que la communauté et le système judiciaire n'apportaient qu'un faible appui au programme. Chester Cunningham, directeur général des SACA, a souligné, à l'occasion d'une entrevue effectuée dans le cadre du présent rapport, que l'absence de clients avait eu une incidence importante sur la décision de mettre fin au projet. Nous avons depuis pris conscience qu'il est essentiel de consacrer des efforts considérables en vue d'éduquer les membres de la communauté et de familiariser le personnel du système judiciaire à l'égard de tout nouveau programme pour que celui-ci puisse être mis en oeuvre efficacement. Stan Jolly, du ministère du Procureur général de l'Ontario, (dans un entretien personnel) a confirmé ce fait en nous donnant l'exemple des efforts déployés par le ministère en vue d'implanter un système de juges de paix

autochtones. Tout au long de ce processus, il faudra consacrer énormément de temps et d'efforts afin d'établir la crédibilité du nouveau programme aux yeux des dirigeants de la communauté et des membres du personnel du système judiciaire (juges et procureurs de la Couronne, principalement). Ce n'est qu'une fois cet objectif atteint qu'un nombre suffisant de membres de la communauté et du système judiciaire collaboreront de manière efficace au nouveau programme concernant les juges de paix. Cette étape du processus d'implantation semble avoir été escamotée dans le cadre du projet de High Level.

L'évaluation du projet de déjudiciarisation de High Level a porté sur un autre aspect qui a déterminé, en dernier ressort, la décision de mettre fin au projet : l'inefficacité de la direction. Le projet était financé par trois ministères (deux ministères fédéraux et un ministère provincial), chacun appliquant ses propres exigences en matière de rapport. Du point de vue des ministères, les dirigeants du projet ne soumettaient pas de façon assez régulière et exhaustive les rapports requis. Par ailleurs, du point de vue des SACA, les exigences en matière de rapport fixées par les gouvernements constituaient une surcharge de travail excessive pour les responsables du projet, compte tenu de leur charge de travail. De plus, les SACA ont soutenu que les méthodes de vérification appliquées au projet ne permettaient aucune souplesse et ne tenaient pas compte des coûts inhérents à la réalisation du projet.

Dans l'ensemble, les SACA ont conclu que les divers paliers de gouvernement devraient s'engager à participer sur une période plus longue que seulement deux ou trois années au financement des nouveaux projets. Deuxièmement, ils devraient faire preuve de souplesse dans leurs exigences en matière de gestion et de rapport. Enfin, troisièmement, les gouvernements devraient être prêts à [TRADUCTION] "ne pas faire plus de mal que de bien par excès de zèle", du fait qu'un projet ne répond pas aux attentes". Comme l'a dit Keith Purves des SACA au cours de l'entrevue, s'il est établi que les programmes de déjudiciarisation sont nécessaires, il est alors important de poursuivre les tentatives pour répondre à ce besoin. La meilleure façon d'y parvenir consiste à apporter les modifications nécessaires aux expériences antérieures et non pas en cessant toute tentative.

Finalement, il convient de signaler, en ce qui a trait au projet de High Level, que les évaluateurs et les responsables des SACA ont tous reconnu être préoccupés par le fait que les divers gouvernements ont tenté de conserver une trop grande part de contrôle sur le projet – au point de créer de la confusion entre toutes les parties quant à la nature des responsabilités de chacune. Dans un document préparé par les SACA, on cite les propos suivants des évaluateurs:

> [TRADUCTION]
> Le contrôle des programmes communautaires doit reposer fermement entre les mains des responsables de la communauté et de l'organisme

privé qui assure l'exécution du programme, et non entre les mains des responsables des organismes officiels du système de justice pénale (1982 : 329).

8.1.2 Modes facultatifs de paiement des amendes

Les SACA exploitent 21 bureaux dans des communautés hors réserves dans diverses régions de l'Alberta, notamment à Edmonton et à Calgary, bureaux à partir desquels ils offrent leur "Native Courtworker Program" (programme de travailleurs judiciaires autochtones). Même si les travailleurs judiciaires font rapport de leurs activités (à l'exception des noms de leurs clients) aux conseils de bande, ils sont autonomes face aux bandes et ne rendent des comptes qu'aux SACA. L'expérience des SACA en ce qui concerne le programme de modes facultatifs de paiement des amendes de l'Alberta se limite au travail effectué à cet égard par les deux travailleurs judiciaires du bureau de Gleichen qui assurent, depuis 1981, l'exécution du programme de modes facultatifs de paiement des amendes à l'intention des autochtones de la région, notamment ceux de la réserve de Gleichen.

Les communautés situées sur des réserves, à l'exception de celle de Gleichen, ne participent pas au programme de modes facultatifs de paiement des amendes. A la lumière des discussions que nous avons eues avec des représentants de six bandes de l'Alberta, il semble que cette absence de participation soit imputable à diverses raisons, dont les suivantes, qui nous ont été mentionnées par les personnes interrogées:

- d'autres organismes contrôlent déjà le programme en question;
- on ne dispose pas du temps et des ressources humaines nécessaires pour offrir un autre programme;
- les services correctionnels (Alberta) ne sont pas disposés à confier la responsabilité du programme aux bandes (cette opinion a été exprimée sur la foi de discussions préliminaires qu'ont eues une bande avec les services correctionnels).

La première raison susmentionnée est importante, mais elle n'explique pas les raisons pour lesquelles le programme n'est pas bien implanté à l'extérieur d'Edmonton et de Calgary. Le gouvernement albertain a récemment privatisé la mise en oeuvre du programme de modes facultatifs de paiement des amendes en confiant cette tâche à divers organismes de placement dont l'Armée du salut, la Croix-rouge et la Société John Howard. De l'aveu même d'un responsable de l'Armée du salut (entrevue avec Sam Nahirney, coordonnateur du programme de modes facultatifs de paiement des amendes de l'Armée du salut), cet organisme traite environ 80 pour cent des dossiers de paiement des amendes de la province par l'entremise de ses bureaux d'Edmonton et de Calgary. Cela constitue environ 200 dossiers par mois dans chacune des villes, dont environ 40 dossiers concernant des jeunes contrevenants. M. Nahirney estime qu'environ

15 pour cent des clients de l'Armée du salut pour ce programme sont des autochtones. Les autres organismes qui exercent, eux-aussi, leurs activités principalement à Edmonton et à Calgary traitent moins de dossiers que l'Armée du salut.

La question demeure : quelles sont les raisons expliquant pourquoi le programme de solutions de rechange à l'amende n'est pas implanté à l'extérieur d'Edmonton et de Calgary et pourquoi les bandes n'assument pas la responsabilité de mettre en branle ce programme dans les communautés situées sur les réserves? Il ne semble pas y avoir de réponse claire à ces questions. Le gouvernement provincial, pour sa part, prétend être ouvert à cette idée; pourtant, les bandes ne se sont jamais informées sérieusement sur une telle possibilité auprès des services correctionnels. A l'opposé, la situation en Saskatchewan et au Manitoba est considérablement différente, comme nous l'expliquerons plus loin dans le présent rapport.

8.1.3 Le centre correctionnel communautaire de Grierson

Les SACA ont récemment pris en charge le centre de Grierson situé à Edmonton et sont en voie de l'agrandir. La participation des SACA découle d'un accord conjoint conclu par les SACA, la province et les SCC (l'établissement appartient effectivement à SCC). Actuellement, quarante hommes autochtones sont incarcérés au centre où ils ont accès aux programmes d'orientation.

Les SACA soutiennent que les projets de solutions de rechange en matière de détermination de la peine destinés aux adultes et, spécialement, ceux destinés aux adolescents devraient être élaborés au centre de Grierson. Les propositions en ce sens doivent être présentées aux responsables provinciaux.

8.1.4 Le "Talking Drum Youth Program"

Le "Talking Drum Youth Program" est un programme exploité par les SACA et financé par le Solliciteur général de l'Alberta, le Programme national de lutte contre l'abus d'alcool et des drogues chez les autochtones (de Santé et Bien-être social Canada), l'"Alberta Alcohol and Drug Abuse Program" et la direction générale des services aux autochtones du ministère des Affaires municipales de l'Alberta. Le programme est exploité depuis 1986 dans les régions d'Assumption, de Wabasca/Demarais et de Back Lakes.

Les jeunes contrevenants autochtones participent au programme dans le cadre des ordonnances de probation dont ils font l'objet dans les communautés où le programme est exploité. Des comités consultatifs formés d'Anciens et de jeunes gens de chacune des communautés établissent les activités du programme et examinent les problèmes auxquels font face les jeunes. Des gens de l'endroit sont embauchés et formés à titre de travailleurs à la jeunesse. Actuellement, ces travailleurs reçoivent des cours de

formation en matière de programmation de loisirs, de planification scolaire et d'orientation concernant les drogues et l'alcool. Ils supervisent les adolescents visés par des ordonnances de probation et sont souvent appelés par les juges à renseigner les tribunaux sur ces questions (des agents de probation préparent les rapports prédécisionnels et présentenciels).

Les travailleurs à la jeunesse sont embauchés par des comités formés de membres de la communauté et de représentants des SACA. Ils font rapport sur une base mensuelle au conseil de bande des communautés qu'ils servent, mais relèvent, en dernier ressort, des SACA. Les communautés obtiennent régulièrement des comptes rendus concernant l'application du programme par l'entremise des travailleurs à la jeunesse et des responsables des SACA. Le but visé est de remettre, à un certain moment dans le futur, la responsabilité des activités du programme entre les mains des communautés.

Le programme doit faire l'objet d'un examen en 1989. Jusqu'à maintenant, toutefois, il ressort des discussions avec le dirigeant des SACA, qui est responsable du programme, et avec les dirigeants de deux des communautés visées par le programme que celui-ci a permis de faire décroître le taux de récidive et à faire participer les jeunes gens à la vie de leur communauté. (On peut présumer que des données établissant l'existence de ces tendances seront obtenues au cours de l'examen du programme.) Sur une note critique, tant le responsable des SACA que les travailleurs à la jeunesse eux-mêmes estiment que la formation offerte doit être plus exhaustive et viser la prestation de conseils en matière de suicide et d'exploitation sexuelle. On devrait s'interroger, dans le cadre de l'examen du programme, sur la faisabilité de ces suggestions.

8.1.5 Alberta : Résumé de la situation

Comme le soulignent Ekstedt et Jackson (1988a : 120), la tendance en Alberta est à la privatisation des services offrant des solutions de rechange en matière de détermination de la peine. Les SACA sont la seule organisation autochtone à tirer profit de cette politique. De fait, l'Alberta constitue un cas exceptionnel en ce que cette province ne dispose que d'une seule organisation offrant des programmes de rechange aux autochtones en matière de détermination de la peine.

De façon générale, l'Alberta ne dispose pas d'un système bien organisé de solutions de rechange en matière de détermination de la peine. Par exemple, le programme d'ordonnances de travaux communautaires n'a pas connu de succès remarquable (Ekstedt et Jackson, 1988a : 112-113). Le programme d'OTC, auquel on a eu recours comme condition de détermination de la peine, a traité de 80 à 90 individus par mois au cours d'une période de cinq années. On ne sait pas avec certitude combien de ces individus étaient des autochtones. De même, le "Pilot Alberta Restitution

Centre", qui a été exploité de 1975 à 1977 grâce à des fonds fédéraux et provinciaux, n'a pas donné de très bons résultats. Il ressort de discussions avec des membres de la communauté autochtone de l'Alberta que la participation des autochtones au programme a été négligeable, situation facile à comprendre compte tenu du fait que le programme comportait des mesures de remboursement monétaire aux victimes.

Bien que le présent document n'ait pas pour objectif d'évaluer le travail des SACA, cette organisation semble assurer de manière efficace des services juridiques aux autochtones et ce, de diverses façons. Le fait que des programmes d'OTC et des programmes de modes facultatifs de paiement des amendes réguliers n'aient pas été mis sur pied dans la plupart des communautés autochtones résulte peut-être davantage du défaut du gouvernement albertain d'élaborer des politiques et programmes en la matière plutôt que des lacunes des SACA à cet égard.

8.2 Saskatchewan

8.2.1 Introduction

La situation en Saskatchewan diffère de celle de l'Alberta de diverses façons, notamment par l'absence et d'une organisation autochtone unique ayant pour objectif d'assurer des services juridiques, et de politiques et de programmes très raffinés de solutions de rechange en matière de détermination de la peine. Même si la province ne possède pas de programme conçu spécifiquement à l'intention des autochtones, des mesures sont prises en vue de faire participer les communautés autochtones à la prestation de programmes universels offrant des solutions de rechange en matière de détermination de la peine.

8.2.2 Les programmes d'OTC et de modes facultatifs de paiement des amendes

Le programme d'OTC ainsi que le programme de modes facultatifs de paiements des amendes de la Saskatchewan sont en vigueur depuis 1974 et 1983 respectivement. Bien qu'il s'agisse de programmes distincts, ils peuvent être décrits ensemble en ce qu'ils sont offerts, dans une large mesure, selon la même structure. Le ministère de la Justice de la Saskatchewan (services correctionnels) confie, par voie de contrat, la gestion des programmes aux communautés, notamment aux communautés situées sur des réserves.

Parmi les "mandataires" responsables de la gestion des contrats, mentionnons :

- dans les grandes villes : des organismes à but non lucratif telle la Société John Howard (Regina) et les "Native Friendship Centres" (huit au total, dont ceux de Moosejaw et de North Battleford);
- dans les villes : des conseils municipaux;
- dans les réserves : les chefs et conseils de bandes;

– dans les communautés métis : les conseils communautaires.

Au total, 322 mandataires gèrant, dans les diverses région de la province, un des deux programmes ou les deux (la plupart gèrent les deux). De ce nombre, on compte 65 communautés situées dans une réserve. Voici la répartition dans le cas des réserves et des communautés métis :

	Bandes	Communautés métis
Modes facultatifs de paiement des amendes	62	18
OTC	53	16

Source : C. Joyner, ministère de la Justice de la Saskatchewan (Services correctionnels) (1988)

Cathy Joyner, la responsable du ministère de la Justice de la Saskatchewan que nous avons interrogée pour les fins du présent rapport, a indiqué que les statistiques du ministère concernant la probation sont incomplètes parce que le système de consignation des données n'est pas encore pleinement opérationnel. Cependant, selon les données disponibles, les pourcentages des contrevenants qui étaient sous le coup d'une ordonnance de probation en 1987-1988 étaient les suivants :

Indiens inscrits	38 pour cent
Indiens non inscrits et Métis	7 pour cent
Non-autochtones	55 pour cent

Pour ce qui est de la participation aux programmes, il ressort des données du ministère que le nombre d'adultes qui ont participé au programme de modes facultatifs de paiement des amendes en 1987-1988 s'élevait à environ 8 700 personnes (aucune donnée n'est disponible à l'égard des jeunes contrevenants). Ce chiffre de 8 700 adultes inclut les individus en probation ainsi que les individus incarcérés pour défaut de paiement d'une amende qui sont relâchés afin de payer leur amende en travaillant. De ce nombre, environ 4 500 étaient des Indiens inscrits et 774 d'autres autochtones (notamment des Métis). Le taux de participation des autochtones au programme est resté assez constant depuis 1974, oscillant entre 55 pour cent et 65 pour cent. (Le ministère prévoit une augmentation de la participation au programme de modes facultatifs de paiements des amendes en 1988-1989 – une fois les résultats compilés – en raison d'une hausse des infractions à la *Motor Vehicle Act* et à la *Liquor Control Act*. Le nombre d'individus visés pourrait atteindre 12 000 au total [adultes et jeunes contrevenants] et le nombre de placements 16 000.)

Le fait que jusqu'à 65 pour cent des participants du programme de modes facultatifs de paiement des amendes de la Saskatchewan soient des autochtones est important car on présume souvent que les autochtones sont incarcérés pendant des périodes plus longues que les non-autochtones. En conséquence, il nous faut examiner les taux relatifs de participation aux programmes de solutions de rechange en matière de détermination de la peine en regard de la durée des peines purgées. Le recours aux données concernant les admissions serait trompeur dans un tel cas puisque les contrevenants qui s'inscrivent au programme de modes facultatifs de paiement des amendes peuvent fort bien être d'abord incarcérés puis libérés peu de temps après.

En 1987-1988, le nombre total d'individus participant au programme d'OTC s'élevait à environ 1 100 (adultes et jeunes contrevenants). Le ministère n'a pas encore préparé de ventilation de ce nombre selon l'origine raciale, autochtone/non-autochtone. Environ 40 pour cent des inscriptions à ce programme visaient des cas de défaut de paiement d'une amende.

Le programme de modes facultatifs de paiement des amendes et le programme d'OTC possèdent tous deux une structure décentralisée. Six coordonnateurs du ministère supervisent les organismes mandataires depuis les bureaux de probation des diverses régions de la province. Les coordonnateurs sont chargés de l'assignation des contrevenants aux organismes particuliers. Ils traitent les problèmes qui leur sont soumis par les organismes, ils s'assurent que les mandataires exécutent le contrat qu'ils ont conclu avec le ministère, enfin, ils veillent à l'orientation et la formation des mandataires. Dans les communautés situées dans les réserves, l'individu chargé de l'application du programme est choisi par le chef et le conseil de la bande. Il s'agit souvent d'un employé de la bande tel un conseiller en matière de consommation de drogue et d'alcool ou d'un membre du personnel de soutien du bureau. Selon les termes des accords, chaque organisme doit nommer un remplaçant pour les cas où le mandataire principal ne pourrait s'acquitter de ses fonctions. Il est difficile de d'assurer du respect de cette dernière condition.

Les organismes reçoivent du gouvernement de la Saskatchewan 20 $ par placement dans le cas du programme de modes facultatifs de paiement des amendes et 20 $ par personne dans le cas du programme d'OTC.

Le programme de modes facultatifs de paiement des amendes a fait l'objet d'un examen en 1983-1984. L'examen a révélé l'existence de quelques problèmes dont certains n'ont pas encore été résolus. De façon générale, les évaluateurs ont recommandé d'effectuer une rationalisation des méthodes administratives. De façon plus particulière, il semble qu'un des problèmes identifiés provienne de la falsification par certains mandataires des inscriptions concernant les heures de travail accomplies par les contrevenants. Si un coordonnateur du ministère parvient à déceler un geste de ce genre, l'organisme visé peut voir ses activités suspendues. Dans de tels cas, le

coordonnateur tente d'assigner les contrevenants visés par le programme auprès d'autres organismes déjà en place ou d'organismes *ad hoc*, dans l'espoir que l'organisme déclaré coupable de l'infraction reprenne ses activités dans le futur. Ce type de problème semble toucher de façon plus particulière certaines communautés situées dans les réserves et les petites villes vu les pressions exercées sur les responsables du programme par la famille et les amis du contrevenant pour que des heures de travail soient défalquées. Le fait de suspendre l'application du programme dans une communauté située sur une réserve pose un problème particulier en ce qu'il n'y a pas souvent, à proximité, d'autres organismes autochtones auxquels les contrevenants visés par le programme peuvent être assignés. Dans de tels cas, les contrevenants se retrouvent fréquemment en situation de défaut de paiement de l'amende (s'ils ont choisi cette possibilité dans le cadre du programme de modes facultatifs de paiement des amendes) parce que le programme cesse soudainement d'exister dans leur communauté.

Un autre problème touchant les communautés situées dans les réserves est le statut financier de bande et le "financement en bloc" que reçoivent les organismes au début de l'exercice afin d'assurer l'exécution des divers programmes. Dans plusieurs cas, l'exercice n'a pas encore pris fin que les fonds à la disposition des bandes sont épuisés et que leurs bureaux ont dû cesser toute activité. Dans ces cas, les fonds destinés aux programmes sont gelés et il ne reste personne pour traiter les dossiers. Une fois encore, les coordonnateurs provinciaux tentent de placer les contrevenants auprès d'autres organismes, mais le problème de la proximité demeure.

En dépit des problèmes susmentionnés, le ministère de la Justice de la Saskatchewan et les 65 communautés situées dans des réserves qui participent au programme d'OTC ainsi qu'au programme de modes facultatifs de paiement des amendes estiment que les programmes sont nécessaires et, de façon générale, satisfaisants (affirmation fondée sur des entrevues menées auprès de représentants de cinq bandes). Comme c'est le cas pour de nombreux programmes gérés par des organisations autochtones, les bandes indiquent que les personnes chargées des programmes ont besoin de recevoir une formation plus complète en vue de la gestion du programme – l'orientation et la formation dispensées par le coordonnateur provincial ne durent actuellement qu'une journée.

8.2.3 Le programme de dédommagement de la Saskatchewan

Le programme de dédommagement est plus centralisé que le programme d'OTC et le programme de modes facultatifs de paiement des amendes en ce qu'il est administré par les six coordonnateurs des centres de probation des diverses régions de la province, plutôt que par des mandataires dans les communautés visées. Le ministère de la Justice de la Saskatchewan (renseignements fournis par C. Joyner) estime qu'au cours d'une année donnée, environ 1 600 personnes se voient ordonner par des juges de verser un dédommagement, selon divers montants. (Des solutions de rechange au

dédommagement en espèce seront possibles dans le futur.) Le ministère évalue que plus de 49 pour cent des contrevenants qui versent un dédommagement en application du programme sont des autochtones (Indiens inscrits, Indiens non inscrits et Métis).

On ne peut encore évaluer le succès éventuel du programme. Généralement, les autochtones éprouvent de la difficulté à verser des dédommagements en espèces, soit sous forme de paiement à la victime soit sous forme d'amende (de là le fort pourcentage d'autochtones incarcérés pour défaut de paiement d'une amende). Même si les données pertinentes n'étaient pas disponibles, les représentants des communautés autochtones ont signalé que l'incapacité de se conformer aux ordonnances de dédommagement constituait un problème pour plusieurs des membres de leur communauté.

8.2.4 Le programme de cautionnement de la Saskatchewan

Aux termes de ce programme, les contrevenants sont libérés sous caution (ou sans cautionnement, selon l'ordonnance du juge) et à la condition de se rapporter à un surveillant jusqu'à l'audition sur la question de la détermination de la peine. Le renvoi en détention provisoire est ainsi évité, facteur important dans l'administration de la justice, particulièrement si l'on tient compte du fait que les rôles des tribunaux sont de plus en plus encombrés. Le programme ne peut recevoir pour l'instant qu'un nombre limité de clients, tout simplement afin d'en assurer la gestion efficace. La clientèle du programme est formée actuellement pour près de 60 pour cent d'autochtones.

8.2.5 Le "Impaired Driver Treatment Program (programme de traitement des conducteurs condamnés pour conduite en état d'ébriété)

Il s'agit d'un programme intensif d'une durée de deux semaines offert au "St. Louis Alcohol Rehabilitation Centre" auquel peuvent participer tant les autochtones que les non-autochtones (des données quant aux taux de participation de chacun de ces groupes ne sont pas disponibles). Même si l'objectif principal de ce programme est la réadaptation, les participants ne sont pas tenus de purger les 14 jours d'incarcération obligatoire en cas de seconde condamnation. Le centre est en mesure de recevoir 30 personnes selon une formule de roulement de 15 personnes par semaine.

La participation au programme est ordonnée soit par un juge soit par les centres correctionnels qui ont le pouvoir de libérer les contrevenants pour qu'ils se rendent au centre St. Louis pendant les 14 derniers jours de leur peine. En raison du caractère intensif du programme, les personnes qui purgent des peines discontinues n'y sont pas admissibles. Il faut généralement que le contrevenant ait été condamné à une peine d'au moins 21 jours pour être admissible au programme depuis un centre correctionnel étant donné la durée du programme (14 jours), la remise de peine et le temps nécessaire pour les déplacements.

8.2.6 Centres d'aide aux contrevenants

La Saskatchewan compte deux centres d'aide aux contrevenants : un à Regina et l'autre à Saskatoon. Les centres offrent des cours du jour intensifs sur des sujets comme la gestion des ressources financières et les problèmes liés à la consommation d'alcool. Le programme est habituellement recommandé par les services de probation et est comptabilisé dans la durée de la période de probation imposée à un individu. Bien que des autochtones participent au programme, compte tenu de la population autochtone importante des villes de Regina et de Saskatoon, le programme n'est pas adapté aux communautés vivant sur des réserves ou autres communautés rurales en raison de l'exigence pour les contrevenants de se rendre chaque jour aux centres. Le gouvernement de la Saskatchewan a fait état de la possibilité d'accroître le nombre des programmes offerts par les centres. Toutefois, le problème de l'emplacement géographique demeure entier pour ce qui est des résidents des réserves.

8.2.7 Saskatchewan : Résumé de la situation

Il se produit actuellement une importante migration d'autochtones des réserves vers les villes de Regina et de Saskatoon. Par ailleurs, il est important de signaler que l'accroissement annuel des **taux d'incarcération** est le plus élevé dans la partie nord de la province :

Région du nord (dont le centre est Prince Albert)	10 pour cent par année
Région du centre (dont le centre est Saskatoon)	4 à 5 pour cent par année
Région du sud (dont le centre est Regina)	0,5 pour cent par année

Ces deux facteurs font ressortir l'importance des programmes d'administration de la justice auxquels ont accès les autochtones. La gestion par les communautés du programme d'OTC et du programme de modes facultatifs de paiement des amendes semble assez efficace en ce qu'elle permet une adaptation aux écarts qui existent entre les diverses régions dans le type et le volume des infractions. Cependant, afin de répondre de façon plus efficace aux besoins spécifiques des communautés et aux besoins sans cesse croissants en matière de programmes dans les villes de Regina et de Saskatoon, deux nouvelles initiatives pourraient être nécessaires :

(a) la création d'un plus grand nombre de programmes communautaires d'administration de la justice (y compris des programmes de solutions de rechange en matière de détermination de la peine) faisant partie intégrante d'un programme global d'aide au développement communautaire;

(b) l'évaluation des besoins en matière de programmes d'administration de la justice à l'intention des autochtones à Regina et à Saskatoon, ainsi que la conception et la mise en oeuvre de tels programmes.

En ce qui concerne le premier point, le ministère de la Justice de la Saskatchewan examine présentement la possibilité de mettre sur pied des comités de services correctionnels communautaires, les "Community Corrections Committees", analogues aux comités de justice qui existent au Manitoba (voir plus loin). Ces comités participeraient aux activités de planification préalables à la libération des détenus autochtones et non-autochtones en vue de permettre à ceux-ci de retourner dans leur réserve ou leur communauté rurale. Les comités, qui seraient formés d'Anciens, d'autres membres de la communauté et de représentants de divers groupes dans les

communautés situées dans des réserves, feraient également rapport aux tribunaux en matière présentencielle. Deux projets pilotes sont présentement en cours de planification : l'un s'appliquerait dans la réserve Key et l'autre dans une ville choisie parmi un certain nombre de petites villes.

La province n'a pas encore commencé à évaluer le besoin de mettre en oeuvre des programmes de solutions de rechange en matière de détermination de la peine à l'intention des autochtones à Regina et à Saskatoon.

8.3 Manitoba

8.3.1 Introduction

Le Manitoba, à l'instar de la Saskatchewan, a pour coutume de faire participer les communautés, notamment les communautés autochtones, à la gestion des programmes de solutions de rechange en matière de détermination de la peine. De même, le Manitoba possède une expérience assez longue des comités de justice communautaires, expérience qui a donné des résultats divers. Un exemple important de programmes communautaires de ce genre est le programme de services de probation du Conseil tribal des Dakotas-Ojibways (CTDO). Nous avons mené des entrevues avec des représentants du ministère des Services communautaires et correctionnels du Manitoba, du ministère de la Justice du Manitoba (auparavant le ministère du Procureur général) et du CTDO.

8.3.2 Programme de substitution d'amende et Programme d'ordonnance de travail communautaire du Manitoba

Depuis 1986, les deux programmes susmentionnés ont été regroupés et la responsabilité de leur exécution a été confiée au ministère des Services communautaires et correctionnels du Manitoba. Ces programmes sont gérés par un coordonnateur dans onze bureaux régionaux. On compte actuellement quatre bureaux de district à Winnipeg et sept bureaux régionaux à l'extérieur de cette ville. Les coordonnateurs des programmes reçoivent une certaine formation au départ et se réunissent par la suite à Winnipeg à tous les trois mois pour une mise à jour à l'égard de la politique du ministère.

Le ministère conclut des ententes avec environ 145 organismes, dont quelque 45 bandes et dix "Friendship Centres" (par ex. Dauphin, Portage la Prairie, Swan River, Thompson) et les bureaux de la fédération des Métis du Manitoba (par ex. Le Pas). Le ministère considère qu'il s'agit de contrats "ouverts" (c.-à-d. que les contrats se poursuivent sans être renégociés chaque année), bien que l'une ou l'autre des parties puisse se retirer moyennant un préavis de trois mois.

Chaque organisme ayant conclu un contrat assigne une "personne ressource" qui est chargée de diriger les programmes au sein de la communauté visée. Dans le cas des bandes, ce sont le chef et le conseil qui désignent le responsable qui, souvent, est le responsable local du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones (PNLAADA). Les personnes ressources reçoivent une période d'orientation au départ tout comme les coordonnateurs régionaux. Toutefois, ils ne se réunissent pas à tous les trois mois avec les coordonnateurs. En 1986, un atelier a été organisé à l'intention de toutes les personnes ressources. Cette activité s'est révélée efficace mais a été jugée trop coûteuse pour qu'on répète l'expérience. On projette maintenant, comme solution de rechange, de tenir des ateliers régionaux à l'intention des personnes ressources et des coordonnateurs.

Le Manitoba ne considère pas le programme d'OTC et le programme de substitution d'amende comme étant le moyen ultime de réduire les taux d'incarcération, mais plutôt comme un moyen d'assurer un certain équilibre dans le système au profit des gens qui ne sont pas en mesure de verser les montants qu'ils sont condamnés à payer. Les programmes sont également jugés valables parce qu'ils permettent, par le biais des contrats conclus, de faire participer la communauté au processus judiciaire. De plus, le ministère tend à permettre aux communautés d'établir et d'appliquer leurs propres normes à l'égard des activités prévues par le programme. A titre d'exemple, les travaux communautaires qui doivent être effectués par les contrevenants sont déterminés selon les propres normes de la communauté relativement à ce qui est jugé juste et raisonnable. Les juges manitobains fixent le nombre d'heures de travail qui doivent être effectuées, mais ils permettent aux agents de probation ainsi qu'aux personnes ressources des communautés de déterminer le lieu, le type et l'horaire de travail du contrevenant. Cependant, les programmes sont assujettis à une série de lignes directrices de base établies par le ministère et énoncées dans les contrats.

Le tableau qui suit indique le nombre de bénéficiaires des deux programmes selon le critère autochtone/non autochtone pour 1988 (données fournies par le ministère des Services communautaires et correctionnels du Manitoba) :

	Substitution d'amende		OTC	
		%		%
Indiens inscrits	3 511	39	481	29
Indiens non inscrits	280	3	67	4
Métis	730	8	118	7
Autres*	3 052	34	734	45
Inconnu**	1 422	16	231	14
	8 995		1 631	

* La catégorie "autres" vise les non-autochtones.

** Plusieurs organismes, notamment ceux situés à Winnipeg, offrent leurs services tant aux autochtones qu'aux non-autochtones. Ces organismes n'indiquent pas toujours dans leurs dossiers l'origine ethnique de leurs clients.

Comme l'indiquent les chiffres ci-dessus, les bénéficiaires d'origine autochtone (Indiens inscrits, Indiens non inscrits et Métis) comptaient, en 1988, pour au moins 50 pour cent de la clientèle du programme de substitution d'amende et 40 pour cent du programme d'OTC.

Il ressort de l'examen du programme achevé en 1987 (Sloan, 1987) que le taux de réussite du programme de substitution d'amende est plus élevé dans les régions rurales de la province (par ex. 90,8 pour cent de réussite dans la région d'Interlake comparativement à 67,9 pour cent à Winnipeg) et, de plus, que les individus d'origine autochtone complétaient le programme en plus grand nombre que les non-autochtones (Sloan, 1987 : 7-8). Sloan attribue le taux de réussite plus élevé des régions rurales aux pressions exercées par la communauté sur les bénéficiaires pour qu'ils complètent avec succès leur programme et qu'ils modifient leur comportement. Les représentants des communautés autochtones avec lesquels nous avons communiqué pour les fins de la présente étude nous ont confirmé qu'il s'agit là d'un facteur important pour que tout programme correctionnel soit appliqué avec succès dans les communautés autochtones.

Comme on l'a indiqué dans l'examen du programme, le programme de substitution d'amende a connu quelques problèmes. A la lumière de discussions que nous avons eues avec le représentant du ministère, il semble que le programme d'OTC ait connu des problèmes analogues. De façon plus particulière, tout comme en Saskatchewan, le problème de la "fraude" à l'échelle communautaire constitue un problème constant. La personne ressource, dans les petites communautés autochtones et non autochtones, fait souvent l'objet de pressions de la part de la famille et des amis du contrevenant pour falsifier le registre des heures de travail effectuées. Un problème encore plus grand est celui du "favoritisme" manifesté envers certains contrevenants en ce qui a trait à l'endroit où on les envoie travailler dans la communauté. Toutes les personnes participant à la prestation des services prévus par le programme discutent

régulièrement de ce problème mais aucune solution n'a encore été trouvée. Dans le cas des bandes, il pourrait être opportun que le chef et le conseil, de concert avec le coordonnateur du ministère, approuvent tous les placements faits par la personne ressource. Le ministère continue de chercher une solution au problème tout en étant conscient du danger qu'il y aurait à retirer aux communautés le contrôle de l'implication du programme.

Enfin, il convient de signaler que le programme de substitution d'amende du Manitoba, contrairement aux programmes analogues des autres provinces, n'applique pas de critères de sélection. En d'autres mots, les personnes qui demandent à participer au programme n'ont pas à s'inscrire avant la date à laquelle ils manqueront à leur obligation ou avant qu'un mandat n'ait été délivré à leur égard. Les services de police ainsi que les établissements correctionnels (avant l'admission) sont tenus de signaler aux contrevenants la possibilité de profiter de modes facultatifs de paiement des amendes. En conséquence, le programme est relativement souple en ce que les contrevenants peuvent décider d'y participer presque à toutes les étapes. Les responsables provinciaux prétendent que cette façon de procéder donne de bons résultats en ce qu'elle permet aux individus visés de s'inscrire au programme et de le compléter.

8.3.3 Comités de justice du Manitoba

La Direction des services communautaires correctionnels et pour adolescents du ministère de la Justice du Manitoba (auparavant le Procureur général) a commencé, au cours des années 1970, à établir des comités de justice en application de l'article 69 de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. On dénombre actuellement 52 comités de justice dans les diverses régions de la province, dont six dans des communautés situées dans une réserve : Norway House, South Indian Lake, Ebb and Flow Reserve, Fisher River, Pequis et Rosseau River. Le comité de Rosseau River existe depuis 1975 alors que d'autres comités situés dans des réserves n'existent que depuis trois ou quatre ans. Une communauté métis, Mallard, dispose également d'un comité de justice. De même, des onze comités de justice de Winnipeg, un est un comité autochtone – qui a été établi à l'automne 1988 en tant qu'élément du centre Mamawiitchita, organisme autochtone de bien-être de l'enfance.

Les comités de justice sont des organismes bénévoles qui ne reçoivent qu'un appui d'ordre administratif du gouvernement. Ils ont pour objectif d'assurer la mise en vigueur du Programme de mesures de rechange. Tout comme dans le cas du programme de substitution d'amende, le gouvernement du Manitoba se montre assez souple quant à la manière dont chaque comité s'acquitte de son mandat. Les comités précisent les critères provinciaux qu'ils entendent appliquer en ce qui concerne les mesures de rechange. Autrement dit, ils peuvent refuser de traiter certains types de dossiers. De façon générale, à mesure qu'ils prennent de l'expérience, les comités assument de plus en plus de responsabilités.

Généralement, les comités de justice rencontrent les jeunes contrevenants accompagnés de leurs parents afin de déterminer ce qui s'impose en matière d'activités de dédommagement, de travaux communautaires, d'aide aux victimes et de traitement. Les comités surveillent ensuite les progrès accomplis par les jeunes contrevenants au fil des activités prévues à leur calendrier. A l'occasion, les comités de justice ont été appelés à faire des observations en vue de la détermination de la peine.

Dans une large mesure, les comités de justice sont établis grâce à la participation préalable des représentants du Ministère dans les communautés visées. Ces représentants font un exposé dans une communauté donnée et tentent d'y établir un comité de base. Ce comité prépare ensuite, de concert avec les représentants du ministère, une constitution à partir d'une série de possibilités. Le programme de formation des membres du comité est conçu de manière à familiariser les membres avec le système judiciaire et les divers intervenants de ce système. Une fois formés, les membres du comité sont nommés par le ministre "agents de probation à titre honorifique" et ils sont assermentés par un juge de l'endroit.

Les comités de justice des communautés autochtones comptent de six à quinze membres, selon la taille de la communauté visée. Chaque comité compte un bureau de direction qui bénéficie officiellement de l'appui du chef et du conseil aux termes d'une résolution du conseil de la bande. Les comités se réunissent une à deux fois par mois en présence d'un responsable du Ministère.

Une des critiques formulées à l'endroit des comités de justice du Manitoba, y compris de ceux des communautés autochtones, est le fait que leurs membres sont principalement des professionnels, plutôt que de représentants des divers segments de la population. De même, dans les communautés autochtones (c'est-à-dire dans les réserves), les professionnels sont souvent des non-autochtones. La question qui se pose alors est la suivante : dans quelle mesure les comités représentent-ils les communautés? Il s'agit là d'une question à laquelle il est difficile de répondre sans effectuer au préalable de nombreuses entrevues dans les communautés. Il ressort des discussions que nous avons eues avec des représentants de quatre des conseils de bande intéressés aux comités de justice que la composition des comités est, de façon générale, jugée acceptable.

Le représentant du ministère que nous avons interrogé a signalé que les comités tendent à connaître plus de succès dans les communautés "rurales" (non spécifiquement autochtones) que dans les communautés "isolées ou situées dans une réserve". Cette situation est, semble-t-il, imputable en partie au fait qu'il est plus difficile d'établir des comités dans les communautés isolées ou situées dans une réserve et au fait qu'il est souvent plus difficile pour le personnel du ministère de rester en contact avec les communautés plus éloignées.

8.3.4 Accords de participation communautaire

Comme solution de rechange aux comités de justice dans les communautés situées dans les réserves plus éloignées, le ministère de la Justice a conclu avec quinze bandes des accords annuels visant la prestation des services de probation en l'absence d'un agent de probation à temps plein. L'accord prévoit le paiement à l'acte de la personne embauchée par la bande qui entreprend les travaux. (Le ministère participe lui aussi au processus d'embauche.) Le travailleur embauché est formé par le ministère et il doit communiquer régulièrement avec l'agent de probation régional (dans le nord du Manitoba le bureau est situé à Thompson).

A la lumière du fort taux de roulement des travailleurs, il semble que certains problèmes nuisent au programme. Le ministère et les communautés sont d'accord pour expliquer cette situation par le fait que comme il ne s'agit pas d'un emploi à temps plein, il doit être conjugué à un autre emploi financé par la bande. Cela compromet la capacité du travailleur à consacrer tout le temps requis à la supervision des personnes en probation. De plus, il faut, de façon générale, relever le niveau de compétence de ces travailleurs, particulièrement en ce qui a trait aux aptitudes aux communications écrites et aux méthodes de rapport. Le représentant du ministère que nous avons interrogé a convenu avec les bandes que des fonds plus importants devraient être consacrés à la formation.

En l'absence d'évaluation de ces programmes, nous n'avons pas une très bonne idée de l'efficacité des accords de participation communautaire ou des comités de justice au Manitoba. Des évaluations de ces programmes devraient être effectuées dès que possible.

8.3.5 Le programme de services de probation du CTDO

Ce programme est en vigueur depuis 1985 selon une formule de partage des frais par le fédéral et la province. Le programme, qui a débuté en tant que projet pilote d'une durée de trois ans, prendra fin au cours de la quatrième et dernière année en juin 1989 s'il n'est pas renouvelé. Le programme est géré par un conseil d'administration formé de six des sept chefs du CTDO. (Rosseau River, bien que membre du CTDO, ne participe pas au programme, en partie parce qu'elle a son propre comité de justice.) Le programme a pour mandat de traiter, pour le compte de la province, des dossiers de probation par la gestion de cas de mesures de rechange, de substitution d'amende, d'OTC et par la préparation de rapports présentenciels et prédécisionnels. De plus, le service supervise, pour le compte du gouvernement fédéral, les cas de libération conditionnelle. Le directeur estime qu'environ 90 dossiers sont traités en permanence dans le cadre du programme.

Le personnel affecté au programme compte trois agents à temps plein, un directeur à temps partiel, un travailleur à la jeunesse contractuel (payé sur des fonds distincts) ainsi qu'un secrétaire. Chaque bureau d'une bande participante dispose des services d'une "personne ressource" chargée de communiquer régulièrement avec le personnel affecté au programme pour les tenir à jour sur les activités des personnes sous le coup d'ordonnance de probation.

Le ministère est préoccupé par le haut taux de roulement du personnel dont souffre le programme depuis qu'il a été mis en branle, ainsi que par le niveau des aptitudes du personnel (particulièrement en matière de communication). Par ailleurs, il convient de souligner que la responsabilité d'assurer la formation des agents chargés de l'exécution du programme relève du ministère de la justice du Manitoba.

Le moment est venu d'effectuer une évaluation exhaustive du programme de services de probation du CTDO, comme d'ailleurs de tous les autres programmes actuellement en vigueur. Une telle démarche est particulièrement indiquée puisque ce programme est sur le point de cesser d'être un projet pilote.

8.3.6 Manitoba : Résumé de la situation

Le Manitoba est la province qui a le plus décentralisé les programmes de solutions de rechange en matière de détermination de la peine dans les communautés visées, notamment les communautés situées dans des réserves. Cette stratégie semble avoir produit certains succès. Cependant, il faudra effectuer des évaluations exhaustives des programmes afin d'en déterminer de façon précise l'efficacité et les répercussions.

Un des problèmes est peut-être la qualité de la gestion des programmes par les communautés. Cette situation est peut-être imputable en partie à la formation insuffisante des travailleurs de la communauté ainsi qu'à l'incapacité des professionnels du gouvernement provincial d'assurer, sur une base régulière, le contrôle de l'exécution des programmes communautaires et d'apporter leur assistance.

Malgré l'existence de tels problèmes, il est juste d'affirmer, de façon générale, que tant les communautés participantes que le gouvernement provincial considèrent qu'il est préférable que la province maintienne les programmes selon la formule actuelle plutôt que de tenter d'assurer directement l'exécution des programmes de solutions de rechange en matière de détermination de la peine.

8.4 Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique n'a pas de programme de modes facultatifs de paiement des amendes. Cependant, elle offre un programme universel appelé le "Community Service Work Program" (programme de travaux communautaires). Dans le cadre de ce

programme, les services de probation du procureur général de la Colombie-Britannique concluent avec des communautés rurales et isolées, notamment des communautés autochtones, des accords en vue de l'exécution de travaux communautaires par les contrevenants. Tout comme au Manitoba, ce sont des représentants de la communauté, nommés par celle-ci et formés par les services de probation, qui gèrent le programme et font rapport aux services de probation. Actuellement, neuf communautés situées dans des réserves participent au programme. Au moment de la rédaction du présent rapport, nous ne disposions pas de données concernant le nombre de participants autochtones et le pourcentage de personnes qui complètent le programme avec succès.

8.5 Ontario

En Ontario des projets pilotes de modes facultatifs de paiement des amendes sont en vigueur depuis 1983 à Niagara Falls et Hamilton. Ces projets, financés par la province, visent les adultes condamnés en application de la *Loi sur les infractions provinciales*. Les responsables du ministère des Services correctionnels de l'Ontario nous ont indiqué qu'on envisage d'accroître le nombre de projets et d'étendre l'application du programme aux contrevenants déclarés coupables d'infractions prévus par le *Code criminel*. Le programme ne prévoit aucune disposition particulière à l'intention des autochtones.

Le Programme d'ordonnance de service communautaire de l'Ontario joue un rôle plus actif. Il est similaire aux programmes de la Colombie-Britannique et du Manitoba en ce que le ministère des Services correctionnels conclut des accords avec certaines communautés. Des soixantes accords déjà conclus, six l'ont été avec des communautés situées dans une réserve. Dans le cadre de ce programme, les travailleurs qui y sont affectés par les communautés sont formés par le gouvernement de l'Ontario et font rapport aux agents de probation de la région visée. Jusqu'à maintenant, aucune évaluation exhaustive du programme n'a encore été effectuée.

8.6 Nouveau-Brunswick

La mise en oeuvre du Programme de modes facultatifs de paiement d'une amende applicable aux adultes est assez récente (cinq ans) au Nouveau-Brunswick. Le programme ne prévoit pas de dispositions particulières dans le cas des autochtones.

Le Programme pour les services communautaires, qui vise tant les adultes que les jeunes contrevenants, est appliqué dans les communautés selon une formule analogue au programme des autres provinces. Les "personnes ressources" affectées au programme par les communautés font rapport directement aux agents de probation régionaux. Actuellement, trois des treize communautés situées dans des réserves participent au programme. Au moment de la rédaction du présent rapport, nous ne disposions pas de

données concernant le nombre de participants autochtones et le pourcentage d'individus qui complètent le programme avec succès.

8.7 Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse ne possède pas de programme de modes facultatifs de paiement des amendes, bien qu'un tel programme soit en cours de planification. Le Programme d'ordonnance de travaux communautaires qui est offert tant aux adultes qu'aux jeunes contrevenants (16 et 17 ans), est appliqué par 45 à 50 agents de probation dans 18 bureaux de probation (surtout à Halifax et Dartmouth) des diverses régions de la province. Le programme ne comporte pas d'accords avec les communautés ni de dispositions prévoyant la surveillance des participants par la communauté, cette responsabilité continuant donc de relever des agents de probation.

L'exception à cette règle est la réserve Eskasoni, qui est située au Cap-Breton, où un autochtone agit comme agent de probation adjoint. Le programme d'agents de probation adjoints prévoit des cours de formation, un traitement de 500 $ par année ainsi que le remboursement des frais de déplacement engagés par les individus qui habitent les communautés participantes. L'agent contrôle les activités des participants qui sont sous le coup d'une OTC et font rapport à l'agent de probation. On n'a jamais compté plus de deux agents de probation adjoints dans les communautés autochtones de la Nouvelle-Écosse.

8.8 Québec

Le Québec possède un programme de modes facultatifs de paiement des amendes dont l'accessibilité est restreinte aux autochtones, tout comme dans les autres provinces. Un fait plus intéressant en ce qui nous concerne, est le projet québécois d'ordonnance de travaux communautaires à l'intention des communautés inuits et indiennes situées au nord du 50e parallèle. Tout en s'assurant que l'ordonnance de travaux communautaires est à la fois équitable et appropriée, les comités locaux font des recommandations aux tribunaux qui doivent prononcer de telles ordonnances. Aucune évaluation du projet n'a encore été effectuée. Toutefois, les personnes que nous avons interrogées au Québec, notamment un juge qui participe activement à ce processus, le considère efficace. Il convient de signaler que les comités sont analogues, au plan des principes, aux comités de justice du Manitoba si ce n'est (a) qu'ils tendent à être formés de représentants des divers segments de la population locale plutôt que de professionnels de l'endroit et (b) que les membres du comité s'adressent aux tribunaux régulièrement plutôt qu'à l'occasion seulement.

9.0 PROJETS COMMUNAUTAIRES

On relève, dans les diverses régions du pays, de nombreux exemples de communautés mettant en oeuvre, à leur seule initiative, des projets nouveaux dans le domaine de la justice. Règle générale, ces projets adoptent une approche "holistique" à l'égard du contrôle social, de la médiation, du dédommagement et de la réadaptation. Ils tiennent généralement compte des besoins et des valeurs spécifiques de la communauté visée et tentent de s'assurer la participation de groupes particuliers de la communauté, notamment des Anciens.

Souvent, ces projets ne reçoivent pas de fonds de ministères ou d'organismes externes. Le travail se fait plutôt sur une base bénévole ou dans le cadre du mandat confié par la communauté à ses dirigeants. Récemment, de tels projets ont également été mis en oeuvre dans le cadre de mesures d'autonomie gouvernementale conformément aux exigences établies par le ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada en vue de la négociation de l'autonomie gouvernementale. Bon nombre de communautés ont intégré, en tant qu'objectif prioritaire, des questions touchant la justice à leur projet d'autonomie gouvernementale – que ceux-ci aient été soumis ou non au gouvernement fédéral pour fins de négociation.

Les communautés qui participent à ce type de projets font état de certains facteurs essentiels pour en assurer le succès :

- détermination des besoins de la communauté;
- prise en considération des valeurs de la communauté;
- recours à des méthodes de prévention, de médiation, de réconciliation, de dédommagement et de réadaptation;
- participation de tous les membres de la communauté (comme dans le cas des autochtones australiens – Hazelhurst, 1987 : 265);
- participation active des Anciens;
- lier les différentes activités en matière de justice au territoire visé.

Certains des meilleurs exemples de réussites communautaires sont peut-être ceux concernant la création de camps sauvages aménagés et exploités par des communautés autochtones et qui sont utilisés comme solution de rechange en matière de détermination de la peine. Les communautés de Fort Albany et Big Trout Lake en Ontario, par exemple, exploitent de tels camps à l'intention des jeunes contrevenants. Dans ces cas, les Anciens de la communauté ainsi que d'autres personnes, dont des travailleurs sociaux et des conseillers d'origine autochtone, initient les jeunes contrevenants à la vie dans la nature. Ces derniers reçoivent des cours de formation sur une variété de sujets d'ordre scolaire ou touchant la nature et les Anciens leur inculquent les valeurs coutumières. Il ressort des premières indications concernant ces

camps que ceux-ci ont un effet positif sur les taux de récidive dans les régions du nord de l'Ontario où ils sont exploités.

Le camp sauvage de Anishinaabe près de Kenora a été aménagé par des organisations autochtones en vue de la réadaptation d'autochtones déclarés coupables d'infraction touchant la consommation d'alcool. La plupart des participants du programme purgent le premier mois de leur peine au camp en l'absence temporaire de la prison de Kenora. Un programme analogue existe dans la réserve Eskasoni au Cap Breton où la communauté a aménagé la Mi'kmaw Lodge à l'intention des Micmacs de la province.

Aucune évaluation systématique de ce type de projets – qu'ils reçoivent ou non des fonds – n'a encore été entreprise. Par ailleurs, tous les cas de ce genre dans des communautés des diverses régions du pays n'ont pas encore été documentés. Il est par conséquent difficile d'en déterminer la nature et la portée sans exécuter un projet exhaustif de travaux sur le terrain comportant des entrevues auprès de représentants des communautés.

10.0 CALENDRIER DE RECHERCHE

Il existe relativement peu de programmes universels de solutions de rechange en matière de détermination de la peine auxquels ont facilement accès les autochtones et il existe encore moins de programmes destinés spécifiquement à ceux-ci. A quelques exception près (par ex. le Programme de modes facultatifs de paiement des amendes du Manitoba), les programmes de solutions de rechange en matière de détermination de la peine n'ont pas subi d'évaluation rigoureuse, les responsables du financement et les participants restant ainsi dans l'incertitude quant à l'efficacité de ces programmes.

Les projets mis en oeuvre par des communautés restent souvent inconnus et aucun n'a encore été évalué de manière systématique.

Au plan des politiques, il faudrait tenir pour acquis que tout programme visant à accroître l'accessibilité des autochtones aux diverses solutions de rechange d'application universelle en matière de détermination de la peine est souhaitable. Toutefois, en l'absence d'évaluation des divers mécanismes d'exécution des programmes, selon la description figurant à la partie 2 du présent rapport, il nous est impossible de savoir quelles sont les approches qui devraient être suivies. De même, le fait que nous ne connaissions pas l'existence de certains projets spécifiques mis en branle par des communautés nous empêche de les comparer aux programmes d'application universelle.

Le premier point du calendrier de recherche devrait être la préparation d'un répertoire des programmes passés et actuels de solutions de rechange en matière de détermination de la peine, y compris des programmes d'application universelle (par ex. modes facultatifs de paiement des amendes/OTC) et des programmes autochtones spécifiques (par ex. le projet de déjudiciarisation de High Level).

Il faudra s'adresser aux ministères provinciaux, aux ministères fédéraux du Solliciteur général et de la Justice ainsi qu'aux organismes d'exécution à but non lucratif afin de préparer le répertoire en question.

De même, les projets communautaires autochtones devront être identifiés et documentés en fonction de leurs objectifs, de leurs structures, de leurs méthodes, de leurs coûts, de leur durée, ainsi que de leurs répercussions et de leur efficacité. Dans ce cas, il sera nécessaire de recenser et d'interroger les praticiens : par ex., les services de police (GRC, police provinciale, police des bandes); les juges; les procureurs de la Couronne; les avocats de la défense; les dirigeants des communautés ainsi que les travailleurs des programmes communautaires.

Une fois que les répertoires des divers programmes et projets communautaires auront été complétés, il faudra alors effectuer une évaluation plus exhaustive d'une série de cas représentatifs des deux catégories. Parmi les questions d'évaluation d'ordre général mentionnons la raison d'être, les objectifs, l'efficacité et les répercussions des programmes. De façon plus spécifique, les questions d'évaluation suivantes devront être étudiées :

- le nombre d'autochtones et de non-autochtones touchés;
- les taux de réussite des programmes;
- les besoins et l'accessibilité aux programmes des autochtones et des non-autochtones en fonction du milieu (urbain, rural ou isolé);
- les caractéristiques des contrevenants : antécédents judiciaires, type d'infraction, sexe/âge/endroit/scolarité/emploi (tout comme dans le modèle de prise de décision en matière de détermination de la peine figurant à la partie 1);
- la participation de la communauté visée;
- l'efficacité de la gestion;
- l'efficacité au plan des coûts d'exploitation.

Enfin, il sera nécessaire d'effectuer une analyse comparative des diverses approches dans les deux catégories (programmes et projets communautaires) et entre les deux catégories. Cela permettrait d'élaborer, de manière éclairée, des politiques concernant les avenues les plus prometteuses pour l'exécution de travaux dans le domaine des solutions de rechange à l'intention des autochtones en matière de détermination de la peine.

PARTIE III : SOMMAIRE – LACUNES DES CONNAISSANCES ACTUELLES

11.0 LACUNES DES CONNAISSANCES ACTUELLES

La disparité dans la détermination des peines appliquées aux autochtones et aux non-autochtones ainsi que la disponibilité et l'accessibilité de solutions de rechange appropriées en matière de détermination de la peine sont des questions distinctes mais néanmoins connexes. Elles sont distinctes en ce que chacune soulève sa propre série de questions de recherches faisant appel à des sources de données et à des méthodologie concomitantes. Elles sont connexes dans la mesure où les concepteurs politiques et les planificateurs de programmes doivent tenir compte du fait que la manière dont des groupes de personnes se voient appliquer des peines dans le cadre du processus décisionnel ne peut être dissociée des moyens par lesquels ils sont appelés à participer aux mesures de dédommagement et de réadaptation généralement exigées par notre société. A titre d'exemple, doit-on mettre en place davantage de programmes de traitement en institution à l'intention des contrevenants autochtones compte tenu des crimes à l'égard desquels les peines leur sont appliquées (c.-à-d. un fort pourcentage d'infractions ayant trait à la consommation d'alcool)? Cette question est liée à celle du rôle des juges dans le processus décisionnel, ainsi que l'a formulée Archibald (1989) et examinée Clark (1988) : comment les juges doivent-ils traiter certains individus et certains groupes (par ex. les autochtones) lorsqu'ils sont conscients que les ressources nécessaires après la détermination de la peine ne sont pas disponibles?

Ainsi, la nature de l'infraction, la manière dont les individus et les groupes sont traités dans le cours du processus décisionnel ainsi que les solutions postérieures à la détermination de la peine constituent autant de questions connexes – tant pour le contrevenant, que pour le décideur judiciaire et le concepteur politique.

D'autres complications nous commandent d'examiner, comme une seule et même question, le problème de la disparité en matière de détermination de la peine et celui des solutions de rechange à cet égard. Par exemple, il est possible que les écarts entre les divers ressorts (par province et territoire) et entre les régions (urbaines/rurales/isolées) aient une incidence sur les peines appliquées aux individus et aux groupes. A titre d'exemple, la Colombie-Britannique applique, à l'égard des personnes qui font défaut au paiement d'une amende, une procédure civile différente de celle des provinces des Prairies. Cela pourrait avoir une incidence sur les peines appliquées à des groupes entiers de personnes (principalement les pauvres, notamment les autochtones) à l'égard de cette infraction particulière en Colombie-Britannique d'une part, et dans les provinces des Prairies d'autre part. Si nous constatons qu'un ressort a un taux d'incarcération

proportionnellement élevé pour défaut de paiement d'une amende (situation encore une fois susceptible de toucher les autochtones dans une mesure relativement élevée), il est alors possible que chaque ressort veuille examiner l'influence des politiques de l'autre ressort à cet égard et modifier sa propre procédure en conséquence. De même, le traitement postérieur à la détermination de la peine des personnes qui font défaut au paiement d'une amende pourrait être modifié dans l'un ou l'autre des ressorts, ou dans les deux, pour tenir compte des procédures en matière de la détermination de la peine et du besoin de recourir à cette mesure dans le cas des personnes qui font défaut au paiement d'une amende (par ex., l'incarcération est-elle une mesure appropriée ou n'existe-t-il pas d'autres solutions plus efficaces?).

Il existe des lacunes importantes dans les connaissances actuelles touchant ces deux questions – la disparité et les solutions de rechange en matière de détermination de la peine. Nous avons fait état, à la partie 5 du présent rapport, de l'absence d'une approche méthodologique cohérente en matière de recherches sur la nature de la détermination de la peine et du fait qu'il nous a fallu travailler à partir d'ensembles de données essentiellement incomplets. Il nous faut donc élaborer et appliquer un modèle de recherche fondé sur des étapes de prise de décision. Ce modèle doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs qui constituent actuellement autant de lacunes dans l'état de nos connaissances. En ce qui a trait au contrevenant, ces facteurs sont notamment :

(a) variables juridiques – antécédents judiciaires; type d'infraction;

(b) variables non juridiques – sexe; âge; endroit; scolarité; emploi.

Il nous faut compiler, à partir de renseignements obtenus des tribunaux et des établissements correctionnels, des ensembles de données susceptibles de constituer le fondement d'analyses et de comparaisons des données susmentionnées concernant les contrevenants. Les ensembles de données devront faire état de renseignements sur les décisions prises, le type et la durée des peines appliquées et les périodes réelles d'incarcération. Encore une fois, ces données devront être préparées selon une présentation uniforme dans les divers ressorts provinciaux et territoriaux et dans les différentes régions au sein de ces ressorts, pour permettre ce type de comparaison.

Sont également importantes les lacunes des connaissances dans le domaine des solutions de rechange en matière de détermination de la peine. Premièrement, nous ne connaissons pas l'efficacité de bon nombre des programmes antérieurs et actuels puisque peu d'entre eux ont été évalués de manière exhaustive. De plus, en ce qui concerne ceux qui ont été évalués, on n'a pas tenté de comparer les résultats de ces diverses évaluations en vue de concevoir de nouvelles politiques ou d'améliorer les programmes.

Deuxièmement, nous ne connaissons pas l'existence de nombreux projets qui ont été mis sur pied par diverses communautés autochtones (et non autochtones) et qui, dans certains cas, sont toujours en vigueur. Étant donné que nous n'en connaissons pas l'existence et que leur efficacité n'a pas été évaluée, il s'est avéré impossible d'en tirer un enseignement. Pourtant, à la lumière des discussions préliminaires que nous avons eues avec des représentants de plusieurs communautés autochtones dans le cadre du présent rapport, il semble que les communautés soient en mesure de traiter les contrevenants (particulièrement des jeunes contrevenants jusqu'à maintenant) de manière efficace et ce, malgré le caractère restreint des ressources communautaires disponibles.

L'examen et la comparaison des programmes antérieurs et actuels, qu'il s'agisse de programmes provinciaux, territoriaux ou communautaires, devront tenir compte d'un bon nombre des facteurs mentionnés précédemment en ce qui a trait aux disparités en matière de détermination de la peine : notamment, caractéristiques du contrevenant, nature de l'infraction, écart selon les régions (urbaines/rurales/isolées).

Les connaissances actuelles souffrent de lacunes substantielles. Afin de pouvoir élaborer des politiques efficaces ainsi que des programmes rentables et efficaces répondant aux besoins des individus, des communautés et de la société en général, il nous faut commencer à recueillir des données pertinentes sur l'état actuel de la question de la détermination de la peine et sur les solutions de rechange en la matière. Ensuite, il nous faudra effectuer une analyse comparative fondée sur les approches énoncées dans le présent document afin de permettre une prise de conscience des liens de causalité au sein du processus de détermination de la peine et d'orienter nos efforts en vue de trouver des solutions à ces problèmes.

Nous faisons état, à la partie 5 et à la partie 10 du présent document des mesures initiales qui devraient être prises afin de recueillir et d'analyser les données pertinentes.

BIBLIOGRAPHIE

Archibald, Bruce P. "Sentencing Now and in the Future" in *Sentencing and Visible Minorities: Equality and Affirmative Action in the Criminal Justice System*. A venir, 1989.

Advisory Group on Legal Services. *Te Whainga i Te Tika – In Search of Justice*. Wellington: Ministère de la Justice, 1987.

Australian Law Reform Commission. *Report of a Working Seminar on the Aboriginal Customary Law Reference*. Sidney, 1983.

———. *The Recognition of Aboriginal Customary Laws*. Canberra: 1986.

Bonta, James. "Native Inmates: Institutional Response, Risk, and Needs" (Janvier 1989) *Canadian Journal of Criminology*.

Bridges, George S., Robert D. Crutchfield and Edith E. Simpson. "Crime, Social Structure and Criminal Punishment: White and Nonwhite Rates of Imprisonment" (1987) 34:4 *Social Problems* 345.

Canada. *Des responsabilités à assumer. Rapport du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général sur la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et d'autres aspects du système correctionnel*. Ottawa, 1987.

Canfield, C. and L. Drinnan. *Comparative Statistics Native and Non-Native Federal Inmates – A Five Year History*. Rapport de Service correctionnel Canada. Ottawa: 1981.

Centre for Criminology, University of Toronto. "*The Charter of Rights* Project", conclusions préliminaires, 1988.

Chapman, David. "Sentencing Aborigines: The Port Adelaide Magistrates' Court" dans 2 *Legal Service Bulletin* 131.

Clark, Scott. *The Mi'kmag and Criminal Justice in Nova Scotia*. Rapport soumis à la Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution. 1988.

Cleroux, Richard. "Freeing of fine defaulter hailed by poverty groups" dans *The Globe and Mail* du 10 février 1989.

Commission canadienne sur la détermination de la peine. *Réformer la sentence : Une approche canadienne*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1987.

Ekstedt, John et Margaret Jackson. *Physionomie des programmes optionnels d'attribution de la peine au Canada : Un compte-rendu à l'échelle nationale de leurs conséquences*. Ottawa: Commission canadienne sur la détermination de la peine, 1988a.

Ekstedt, John et Margaret Jackson. *Programmes de mesures de remplacement de l'incarcération ou de solutions de rechange : Quelles sont les options?* Ottawa: Commission canadienne sur la détermination de la peine, 1988(b).

Hagan, John. "Law, Order and Sentencing: A Study of Attitude in Action" (1975) 38:2 *Sociometry* 375.

———. "Criminal Justice in Rural and Urban Communities: A Study of the Bureaucratization of Justice" (1977) 55:3 *Social Forces* 597.

Hagan, John and Kristin Bumiller. "Making Sense of Sentencing: A Review and Critique of Sentencing Research" dans Alfred Blumstein *et al* (eds.), *Research on Sentencing: The Search for Reform, Volume II*. Washington, D.C.: National Academy Press, 1983.

Hazelhurst, Kayleen. "Widening the Middle Ground: The Development of Community-Based Options" dans Kayleen Hazelhurst (ed.). *Ivory Scales: Black Australia and Law*. Canberra: Australian Institute of Criminology, 1987.

Jackson, Michael. *Locking Up Indians in Canada – A Report of the Special Committee of the Canadian Bar Association on Imprisonment*. Ottawa, 1987.

Jackson, Moana. *The Maori and the Criminal Justice System*. Wellington: Ministère de la Justice, 1987.

Jamieson, Wanda et Carol LaPrairie. *La justice pénale et les autochtones : Recherches et sources de données*. Rapport préparé pour le ministère du Solliciteur général. Ottawa, 1987.

Klepper, Steven, Daniel Nagin and Luke-Jon Tierney. "Discrimination in the Criminal Justice System: A Critical Appraisal of the Literature" dans Alfred Blumstein *et al* (eds.), *Research on Sentencing: The Search for Reform, Volume II*. Washington, D.C.: National Academy, 1983.

Kueneman, Rod, Rick Linden and Rick Kosmick. *A Study of Manitoba's Northern and Rural Juvenile Courts*. Ottawa: Ministère du Solliciteur général, 1986.

LaPrairie, Carol et Barbara Craig. *La justice pénale et les autochtones : recherches et programmes : mise à jour*. Ottawa: Ministère du Solliciteur général, 1985.

Moyer, Sharon. *Homicides Involving Adult Suspects 1962-1984: A Comparison of Natives and Non-Natives*. Rapport préparé pour le ministère du Solliciteur général. Ottawa: 1987a.

———. *Homicides Involving Juvenile Suspects 1962-1984: A Comparison of Natives and Non-Natives*. Rapport préparé pour le ministère du Solliciteur général. Ottawa: 1987b.

Moyer, Sharon, B. Billingsley, F. Kopelman and C. LaPrairie. *Les admissions d'autochtones et de non-autochtones aux établissements correctionnels fédéraux, provinciaux et territoriaux*. Rapport préparé pour le ministère du Solliciteur général. Ottawa: 1987.

Muirhead, G.K. *An Analysis of Native Overrepresentation in Correctional Institutions in B.C.*, rapport préparé pour le ministère du Procureur général de la C.-B. N.d.

Native Counselling Services of Alberta. "Creating a Monster: Issues in Community Program Control" (1982) 24(3) *Canadian Journal of Criminology*.

Petersilia, Joan. "Racial Disparities in the Criminal Justice System: A Summary" (1985) 31:1 *Crime and Delinquency* 15.

Reasons, Charles E. "Native Offenders and Correctional Policy" (1977) 4:4 *Crime and/et Justice* 255.

Schmeiser, Douglas. *Délinquance des autochtones et la Loi*. Ottawa: Commission de réforme au droit du Canada, 1974.

Sloan, Rick. *Manitoba Fine Option Program: Program Description and Operations Analysis*. Ottawa: Ministère de la Justice, 1987.

Walker, John. "Prison Cells dans Revolving Doors: A Judicial or Societal Problem" dans Kayleen Hazelhurst (ed.). *Ivory Scales: Black Australia and the Law*. Canberra: Australian Institute of Criminology, 1987.

Wundersitz, Gale and Joy. "Aboriginal Youth and the Criminal Justice System in South Australia" dans Kayleen Hazelhurst (ed.). *Ivory Scales: Black Australia and the Law*. Canberra: Australian Institute of Criminology, 1987.

Zatz, Marjorie S. "The Changing Forms of Racial/Ethnic Biases in Sentencing" 24:1 *Journal of Research in Crime and Delinquency* 69.